

UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO  
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS E NATURAIS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS SOCIAIS

JESSICA KAMILLE CRUZ SIMÕES

CONEXÃO ELEITORAL E COMPORTAMENTO PARLAMENTAR: UM ESTUDO A  
PARTIR DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESPÍRITO SANTO ENTRE 1999 E 2010

VITÓRIA – ESPÍRITO SANTO

2018

JESSICA KAMILLE CRUZ SIMÕES

CONEXÃO ELEITORAL E COMPORTAMENTO PARLAMENTAR: UM ESTUDO A  
PARTIR DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESPÍRITO SANTO ENTRE 1999 E 2010

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Universidade Federal do Espírito Santo, como requisito parcial a obtenção de título de Mestre em Ciências Sociais.

Área de Concentração: Ciência Política

Linha de Pesquisa: Instituições, Participação e Políticas Públicas.

Orientador: Paulo Magalhães Araújo

Departamento de Ciências Sociais

Universidade Federal do Espírito Santo

VITÓRIA – ESPÍRITO SANTO

2018

Dados Internacionais de Catalogação-na-publicação (CIP)  
(Biblioteca Setorial do Centro de Ciências Humanas e Naturais da  
Universidade Federal do Espírito Santo, ES, Brasil)

---

S593c Simões, Jessica Kamille Cruz, 1989-  
Conexão eleitoral e comportamento parlamentar : um estudo  
a partir da Assembleia Legislativa do Espírito Santo entre 1999 e  
2010 / Jessica Kamille Cruz Simões. – 2018.  
85 f. : il.

Orientador: Paulo Magalhães Araújo.

Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Universidade  
Federal do Espírito Santo, Centro de Ciências Humanas e  
Naturais.

1. Espírito Santo (Estado). Assembleia Legislativa. 2.  
Sociologia política. 3. Tática política. 4. Legisladores. 5. Eleitores.  
6. Poder legislativo. I. Araújo, Paulo Magalhães. II. Universidade  
Federal do Espírito Santo. Centro de Ciências Humanas e  
Naturais. III. Título.

CDU: 316

---

Elaborado por Saulo de Jesus Peres – CRB-6 ES-676/O

JESSICA KAMILLE CRUZ SIMÕES

CONEXÃO ELEITORAL E COMPORTAMENTO PARLAMENTAR: UM ESTUDO A  
PARTIR DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESPÍRITO SANTO ENTRE 1999 E 2010

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Universidade Federal do Espírito Santo, como requisito parcial a obtenção de título de Mestre em Ciências Sociais.

Aprovada em 08 de agosto de 2018

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Paulo Magalhães Araújo  
Presidente – Orientador

Prof. Dra. Marta Zorzal e Silva  
Membro

Prof. Dr. Riberti de Almeida Felisbino  
Membro

VITÓRIA – ESPÍRITO SANTO  
2018

*A você, João, que trouxe para mim a sublime missão da maternidade, renovando minha  
força para a conclusão desta missão acadêmica.*

*A você, Marcelo, companheiro no sentido preciso da palavra, sem você não teria fôlego  
para continuar remando o barco.*

*A vocês, Luzinete e Adeilson, pais que com amor e dedicação me deram toda a  
condição para estudar e chegar onde estou chegando.*

*A você, Mestre, por tudo.*

## AGRADECIMENTOS

Expressar gratidão é uma virtude que quero cultivar cada vez mais em minha vida e por isso penso ser esta uma importante parte deste trabalho, que só foi possível ser realizado com a presença de todas essas pessoas.

Quero ser grata ao meu orientador Paulo Magalhães Araújo por tantas coisas. Por sua paciência e compreensão, por ter persistido com a orientação, apesar de minha inconstância na realização deste trabalho. Pela qualidade de sua dedicação ao meu trabalho, tenho certeza que todos os problemas e limites que ainda caracterizam o trabalho são de minha exclusiva e total responsabilidade. Por ser um bom exemplo como professor e pessoa. Todo bom fruto que esse trabalho colher também é seu.

Sou grata também à professora Marta Zorzal e Silva, que foi quem abriu as portas da pesquisa científica para mim ainda na graduação. Acreditou no meu potencial como pesquisadora e me convidou para fazer parte da equipe de um projeto de pesquisa ousado como ela. Sempre que penso nela, penso em uma mulher poderosa, que bom ter seu exemplo também! Sua presença na Banca Examinadora desta dissertação é uma honra para mim.

Minha gratidão também ao professor Riberti de Almeida Felisbino, por aceitar compor a Banca Examinadora desta dissertação e cujas contribuições durante a Banca de Qualificação foram decisivas, especialmente na sistematização dos dados, um ponto chave do trabalho.

Agradeço a todos os docentes e discentes do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Universidade Federal do Espírito Santo. Todas as aulas, todos os debates, todas as conversas na cantina, tudo foi enriquecedor para mim como pessoa e como pesquisadora. Compartilhar o dia a dia com todos os senhores foi uma satisfação.

Um reconhecimento especial a Marcelo, meu companheiro, que foi incansável em seu apoio material, intelectual, emocional e espiritual para a realização deste trabalho. Desde o auxílio para a tabulação dos dados e cálculo dos índices madrugadas a dentro até os *puxões de orelha* necessários para que eu concluísse. Sem sua presença constante e firme, eu não teria conseguido.

Aos meus pais, sou grata pela oportunidade de ser sua filha e pelo exemplo de dedicação ao trabalho e superação que me deram na vida. O meu querer de fazer jus a tudo que me ofereceram ao longo desses anos também faz parte dessa labuta.

Meu amor e gratidão ao meu filho João, que chegou em minha vida no momento certo para trazer a força necessária para a conclusão desse trabalho. Foi um desafio e tanto conciliar

a maternidade e a produção da dissertação, mas seu sorriso solar iluminou meus dias e me fez seguir em frente.

Gratidão também a Dândara, minha irmã, por ser também uma amiga fiel com quem posso sempre contar.

A minha *cumadinha*, Tuini, sou grata por todo o apoio e força, por ter me ouvido quando precisei desabafar e por ser um lindo exemplo de como conciliar a maternidade vivida de forma tão intensa com a excelência no trabalho acadêmico.

Ao meu Mestre e guia espiritual, meu sentimento de gratidão maior, por ser essa Luz que devagarinho vem me ensinando a ser mais constante, cumpridora dos meus deveres e fiel à prática do Bem. As dificuldades são para si vencer. Grata por essa oportunidade de desenvolvimento espiritual que foi a realização deste trabalho.

## RESUMO

O objetivo geral deste trabalho foi estudar o comportamento parlamentar através da produção legislativa dos deputados da Assembleia Legislativa do Estado do Espírito Santo (Ales), no período entre 1999 e 2010, ou seja, as 14<sup>a</sup>, 15<sup>a</sup> e 16<sup>a</sup> legislaturas, e verificar em que medida esse comportamento pode ser compreendido utilizando como chave explicativa a lógica da conexão eleitoral.

Mobilizamos esse conceito elaborado por David Mayhew, segundo o qual o parlamentar faz o uso estratégico dos recursos institucionais disponíveis durante seu mandato com o objetivo de se reeleger. Significa dizer que segundo a lógica da conexão eleitoral, o parlamentar busca beneficiar seu eleitorado distribuindo recursos como forma de garantir seu sucesso eleitoral.

Estudamos a produção legislativa a partir de dois tipos de proposições específicos, os projetos de lei e as indicações. A partir da análise de suas ementas, caracterizamos o perfil da produção legislativa a partir de dois aspectos: o tema do qual tratavam e o nível de abrangência do impacto das propostas. A hipótese foi que diante de um contexto constitucional de limitação à produção de projetos de lei distributivistas, a criação e uso das indicações esteve condicionada à necessidade de propor benefícios regionalmente circunscritos aos redutos eleitorais dos deputados. Constatamos que o perfil da produção de projetos de lei se diferenciou do perfil da proposição de indicações no sentido que estas foram mais utilizadas para propor benefícios distributivistas.

Definimos também, a partir dos resultados eleitorais, os perfis geográficos da votação dos deputados eleitos no período estudado a partir de dois aspectos: se o deputado obteve uma votação concentrada em uma região do estado ou não; e se a maioria dos votos que o elegeu foi proveniente da região metropolitana ou não. O objetivo foi averiguar se os incentivos decorrentes da arena eleitoral refletiriam no perfil da produção legislativa. A hipótese foi de que diferentes perfis geográficos do voto gerariam diferentes perfis de produção legislativa. Concluímos que no período estudado não houve forte relação entre o perfil da produção legislativa e o perfil da geografia do voto, de modo não ter sido possível afirmar que a lógica da conexão eleitoral sirva como chave explicativa para este aspecto do comportamento parlamentar dentro do marco temporal e espacial estudado.



## ABSTRACT

The general objective of this work was study the parliamentary behavior through the legislative production of the assemblymen of the Assembleia Legislativa do Estado do Espírito Santo, between the years of 1999 e 2010, that is the 14<sup>a</sup>, 15<sup>a</sup> e 16<sup>a</sup> legislatures, and to check if this behavior can be understood using as a key of explanation the electoral connection logic.

We mobilized this concept developed by David Mayhew, according to which the assemblymen use strategically the institutional resources that are available during their mandate with the aim of re-electing. According to the electoral connection logic, the assemblyman search to benefit his electorate by distributing resources as a way to guarantee his electoral success.

We studied the legislative production from two types of proposition, the law projects and the indications. From the analysis of their abstract, we characterized the legislative production profile in two aspects: their theme and their level of scope. The hypothesis was that against a constitutional background of limitation to the production of distributive law projects, the creation and use of the indications were conditioned to the need of propose regionally circumscribed benefits to their electorate. We verified that the law projects profile production was different from the indications profile production, being that these ones were more used to propose distributive benefits.

We also defined from the electoral results the voting geographical profile of the assemblyman elected in the studied period from two aspects: if the assemblyman had a concentrated voting in a region of the state or not; and if the most of the voting came from the metropolitan region or not. The objective was to investigate if the incentives coming from the electoral arena reflect in the legislative production profile. The hypothesis was that different geographic voting profile generate different legislative profile production. We concluded that in the studied period there wasn't a strong relation between the legislative production profile and the voting geographical profile, so that it wasn't possible to affirm that the electoral connection logic works as a key of explanation for this aspect of the parliamentary behavior in the studied temporal and spatial framework.

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1. Composição partidária da ALES – 1998 a 2006.....	37
Tabela 2. Produção Legislativa X Legislatura .....	40
Tabela 3. Legislatura x Tipo de Proposição x Tema .....	43
Tabela 4. Abrangência x Legislatura x Proposição .....	45
Tabela 5. Abrangência Estadual, Regional e Setorial x Legislatura x Proposição .....	47
Tabela 6. Projeto de Lei Autorizativo x Legislatura .....	49
Tabela 7. Resultado eleitoral do deputado Antônio Cavalieri nas eleições de 1998 por microrregião do estado do ES .....	53
Tabela 8. Perfil Geográfico do Voto e Abrangência dos Projetos de Lei por Legislatura .....	58
Tabela 9. Perfil Geográfico do Voto e Abrangência das Indicações por Legislatura .....	59
Tabela 10. Origem dos Votos por Legislatura .....	60
Tabela 11. Origem dos Votos e Abrangência das Proposições por Legislatura .....	61
Tabela 12. Perfil Geográfico Combinado de Votos e Abrangência dos Projetos de Lei por Legislatura .....	63
Tabela 13. Perfil Geográfico Combinado e Abrangência das Indicações por Legislatura .....	64
Tabela 14. Índice de Conexão por Legislatura .....	65
Tabela 15. Índice de Conexão e Perfil Geográfico do Voto por Legislatura .....	66
Tabela 16. Índice de Conexão e Origem do Votos por Legislatura .....	67
Tabela 17. Deputados Reeleitos, o Número Efetivo de Regiões e o Índice de Conexão por Legislatura .....	69
Tabela 18. Mandato e Perfil da Abrangência das Propostas por Legislatura .....	70

## LISTA DE ABREVIACÕES E SIGLAS

ADM - Administração

Ales – Assembleia Legislativa do Espírito Santo

Art. – Artigo

DPL – Diário do Poder Legislativo

ES – Espírito Santo (estado)

IND – Indicação

Leg. - Legislatura

PL – Projeto de Lei

Prop. – Proposição

TRE – Tribunal Regional Eleitoral

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO .....	13
1. ESTUDOS LEGISLATIVOS .....	21
1.1 ESTUDOS LEGISLATIVOS E A TESE DA CONEXÃO ELEITORAL.....	21
1.2 ESTUDOS LEGISLATIVOS ESTADUAIS .....	26
2. ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESPÍRITO SANTO E A PRODUÇÃO LEGISLATIVA ENTRE 1999 E 2010. ....	37
2.1. ASPECTOS DA COMPOSIÇÃO POLÍTICO-PARTIDÁRIA DA CASA.....	38
2.2 ASPECTOS METODOLÓGICOS.....	41
2.3 O PERFIL DA PRODUÇÃO LEGISLATIVA ENTRE 1999 E 2010. ....	43
2.4 CONCLUSÕES.....	51
3. PRODUÇÃO LEGISLATIVA E A LÓGICA DA CONEXÃO ELEITORAL.....	52
3.1 ASPECTOS METODOLÓGICOS.....	53
3.2 O PERFIL GEOGRÁFICO DO VOTO E O PERFIL DA PRODUÇÃO LEGISLATIVA .....	58
3.3 O ÍNDICE DE CONEXÃO .....	66
3.3 ASPECTOS DO COMPORTAMENTO DE PARLAMENTARES REELEITOS .....	69
3.4 CONCLUSÃO .....	72
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	75
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	80
APÊNDICE I – VALORES DO ÍNDICE DE NER PARA ELEIÇÕES DE 1998.....	83
APÊNDICE II – VALORES DO ÍNDICE DE NER PARA ELEIÇÕES DE 2002 .....	84
APÊNDICE III – VALORES DO ÍNDICE DE NER PARA ELEIÇÕES DE 2006.....	85
ANEXO I – MAPA DA DIVISÃO REGIONAL DO ESPÍRITO SANTO .....	86

## INTRODUÇÃO

Após o processo de redemocratização do regime político no Brasil e a promulgação da Constituição de 1988, a produção de nossa ciência política está, em parte, voltada a compreender como o nosso regime democrático funciona, principalmente a partir de suas instituições representativas. As investigações têm sido direcionadas por questões ligadas ao desempenho e à produção legislativa dos parlamentares; à relação entre o Executivo e o Legislativo enquanto instâncias de poder e as condições de governabilidade daí resultantes; às influências, sejam do sistema eleitoral, sejam dos partidos políticos, no comportamento legislativo. No contexto dessa produção, este trabalho se propõe a estudar o comportamento parlamentar da Assembleia Legislativa do Espírito Santo a partir do perfil sua produção legislativa.

O estudo da natureza e do funcionamento das instituições políticas é um dos temas centrais na ciência política e tem sido abordado de maneira diversa. Destacamos aqui o neoinstitucionalismo orientado pela chamada teoria da escolha racional. Esse movimento teórico surgiu na década de 1970 a partir do estudo do comportamento parlamentar no Congresso dos EUA, cujas conclusões apontavam que “deveria ser difícil reunir maiorias estáveis para votar leis (...), onde as múltiplas escalas de preferência dos legisladores e o caráter multidimensional das questões deveriam rapidamente gerar ciclos, nos quais cada nova maioria invalidaria as leis propostas pela maioria precedente. No entanto, as decisões do Congresso são de notável estabilidade” (HALL e TAYLOR, 2003, p. 10). Os teóricos da escolha racional buscaram explicar esse paradoxo pelo papel das instituições na coordenação da ação coletiva. Portanto, instituição aqui é todo mecanismo que estabelece parâmetros para a coordenação da ação – acordos, regras do jogo etc. – o que viabiliza a ação e assegura a previsibilidade e estabilidade das escolhas.

Nessa perspectiva, a unidade elementar da vida social é a ação individual. Seu pressuposto é a racionalidade - a atividade humana é orientada pelo objetivo e é instrumental, de modo que atores individuais e institucionais tentam promover ao máximo a realização de seus objetivos (TSEBELIS, 1998). O indivíduo, no agir racional, é capaz de combinar adequadamente os meios disponíveis e conhecidos aos fins desejados. Em outras palavras, o indivíduo racional age estrategicamente, dirigindo sua ação a resultados tão eficientes quanto possível (ARAÚJO, 2011).

Desse ponto de vista, o contexto de ação do indivíduo, o conjunto formal e informal de regras sociais, estabelece o parâmetro de sua ação. Isso quer dizer que em contextos institucionalizados, onde as regras do jogo e as consequências de sua adesão ou deserção estão estabelecidas, e são previamente conhecidas pelos atores, a associação entre regras e comportamento será mais evidente. (TSEBELIS, 1998).

O comportamento parlamentar está inserido num contexto institucional bem definido, em que as regras são conhecidas e suas consequências são previsíveis. Entretanto, os parlamentares não são apenas influenciados por instituições já existentes, eles são atores que podem modificá-las, caso elas não atendam aos seus interesses.

Portanto, a origem e a continuidade das instituições são explicadas a partir da importância das funções por elas desempenhadas para os atores. “Essa formulação pressupõe que os atores criam a instituição de modo a realizar esse valor, o que os teóricos conceituam no mais das vezes como um ganho obtido pela cooperação. Assim, o processo de criação de instituições é geralmente centrado na noção de acordo voluntário entre os atores interessados.” (HALL e TAYLOR, 2003, p. 206) Significa dizer que, na perspectiva da escolha racional, cada arranjo institucional existe enquanto tal por ser aquele que mais oferece benefícios aos atores.

Afinado com essa linha teórica, David Mayhew (1974), em seu trabalho sobre o congresso norte americano argumenta que os parlamentares são atores políticos racionais e que entre seus principais interesses está a manutenção de sua carreira política, ou seja, a (re) eleição está no centro de suas preocupações. Sendo a reeleição o principal objetivo dos parlamentares, o que mais lhes interessa é garantir uma boa relação frente a seus eleitores. E de que maneira eles conseguem cumprir esse objetivo? Moldando os recursos e as estruturas institucionais internas do Congresso com o objetivo de viabilizar o seu uso estratégico. Significa dizer que a chave explicativa para a produção e organização legislativas se encontra no “momento eleitoral”, na forma como os representantes se elegem. Daí se estabelece o que Mayhew chama de a lógica da conexão eleitoral. O parlamentar, durante o seu mandato, produz políticas com benefícios geograficamente limitados a seus redutos eleitorais, a fim de capitalizar votos na próxima eleição. Este marco teórico sobre o estudo do comportamento parlamentar, do qual Mayhew é um dos fundadores, foi chamado de modelo distributivista.

Os estudos de Barry Ames (2003) e Nelson Carvalho (2003) sobre o Congresso Brasileiro são dois dos principais que adotam a conexão eleitoral como conceito central nas análises do funcionamento do Congresso e da atuação parlamentar. Ames (2003) chama a atenção para peculiaridades do sistema eleitoral brasileiro, que combina regras de representação proporcional e lista aberta.

Isso significa que cada candidato, apesar de vinculado a um partido, tem uma candidatura independente, recebendo votos diretamente de seus eleitores. Os votos são contabilizados para todo o partido ou coligação partidária, somando um total que, posteriormente, definirá quantos de seus candidatos serão eleitos (representação proporcional). Após obter a definição de quantas cadeiras do Legislativo que o partido ou coligação conseguiu obter, elas são ocupadas pelos candidatos mais votados desse partido (lista aberta). Ou seja, é o eleitor que organiza a lista de preferência entre os candidatos de um mesmo partido, diferente de um sistema de lista fechada em que essa organização compete ao partido.

Esta combinação, segundo Ames, desloca o poder dos líderes partidários para os candidatos individuais. Para ser eleito, o candidato concorre não apenas com oponentes de outros partidos, mas também com colegas de seu próprio partido. De modo que é sua votação individual que de fato fará a diferença em sua eleição. Isso desincentiva a adoção de estratégias eleitorais coletivas, em que o partido teria um papel mais relevante na organização dessas estratégias e incentiva a adoção de um comportamento individualista por parte dos candidatos.

Além disso, cada estado constitui uma unidade, um distrito eleitoral de mais de um representante, e são os partidos estaduais, não os nacionais, que escolhem os candidatos ao Legislativo, o que torna o estado uma arena política relevante. Embora os candidatos possam receber votos dentro de todo o distrito (estado), a maioria limita geograficamente sua campanha. O que, para Ames, irá gerar uma variação do perfil geográfico da votação dos parlamentares eleitos a partir de duas dimensões: a concentração/dispersão de votos de um candidato no território do estado (distrito eleitoral formal) e a dominância/não dominância política dos municípios (distrito eleitoral informal) onde o candidato obteve votos. Levando em consideração a lógica da conexão eleitoral, perfis de votação diferentes gerariam estímulos diferentes para o comportamento parlamentar.

Tendo por base o acima exposto, o *objetivo geral* deste trabalho é estudar o comportamento parlamentar através da produção legislativa dos deputados da Assembleia Legislativa do Estado do Espírito Santo (Ales), no período entre 1999 e 2010, ou seja, as 14<sup>a</sup>, 15<sup>a</sup> e 16<sup>a</sup> legislaturas, e verificar em que medida esse comportamento pode ser compreendido utilizando como chave explicativa a lógica da conexão eleitoral. Em nosso trabalho, definiremos, a partir dos resultados eleitorais, os perfis geográficos da votação dos deputados eleitos no período estudado e veremos se os incentivos decorrentes da arena eleitoral se refletem no perfil da produção legislativa.

A Ales é um corpo legislativo composto por 30 deputados estaduais, sendo suas atribuições, de acordo com Constituição Estadual do ES (ESPÍRITO SANTO, 2006), dispor

sobre todas as matérias de competência do Estado, especialmente sobre tributos, arrecadação, distribuição de rendas, planos e programas de desenvolvimento, bem como fiscalizar e controlar os atos do poder Executivo.

O exercício de suas atribuições se dá através dos processos legislativos, que compreendem a elaboração de emendas à Constituição, leis complementares, leis ordinárias, decretos legislativos, resoluções, indicações e participações em comissões. Dentre os tipos de proposições existentes, a produção legislativa será estudada a partir de dois tipos específicos de produção: os projetos de lei e as indicações.

De acordo com o Art. 151 do Regimento Interno da Ales<sup>1</sup>, os projetos de lei são os destinados a regular as matérias de competência do Poder Legislativo. Já a indicação “é a proposição em que se sugere aos Poderes do Estado medidas de interesse público cuja iniciativa legislativa ou execução administrativa não seja de competência do Poder Legislativo.”<sup>2</sup> Neste sentido, as indicações (IND) tem um *status* jurídico diferente do projeto de lei, porque não possuem a força legal, e também não geram uma obrigação formal de prestação de conta por parte do órgão que as recebe. Este tipo de proposição foi incluído no Regimento Interno da Ales pela Resolução nº 2.082 publicada no Diário do Poder Legislativo (DPL) de 11/06/2003. Sua tramitação é bem simples: não requer discussão e aprovação pelas comissões competentes da Casa como os projetos de lei, a indicação é lida em plenário no Pequeno Experiência e submetida à discussão e à votação. Uma vez aprovada, é publicada no DPL e encaminhada pela Mesa em um prazo de quarenta e oito horas.

É importante pontuar que um tipo de proposição que seria relevante estudar para o objetivo de nosso trabalho é a emenda ao projeto de lei do orçamento anual elaborado pelo Poder Executivo e cujo exame e aprovação é competência da Assembleia Legislativa. Nesse projeto de lei consta, segundo o parágrafo 5º do artigo 150 da Constituição Estadual:

“(...) o orçamento fiscal referente aos Poderes do Estado, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público; o orçamento de investimento das empresas em que o Estado, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto e o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta e indireta, bem como os fundos e

---

<sup>1</sup> ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESPÍRITO SANTO (2009)

<sup>2</sup> Ibidem, Art. 174.



fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público.” (ESPÍRITO SANTO, 2006, p. 39)

Através de emendas ao projeto de lei do orçamento anual, os deputados podem efetivamente direcionar recursos da administração pública às suas bases, desde que este direcionamento seja compatível com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias. Entretanto, não foi encontrada nenhuma proposta de emenda deste tipo em nenhuma das legislaturas a que nos propomos estudar.

Para estudar a produção legislativa, analisamos as ementas de todos os projetos de lei e todas as indicações apresentados e, então, traçamos o perfil dessa produção a partir do tema de que trata e da abrangência da proposta – em nosso caso, se seu impacto é estadual, regional, setorial ou pessoal.

De acordo com Lagos (2010), mesmo não sendo aprovados, os projetos de lei são elementos fundamentais para compreender o comportamento parlamentar, pois refletem as intenções e, mais importante, as concepções de representação e de política que o deputado possui. Além do mais, os projetos expressam as estratégias dos deputados para formarem reputação e ganhar votos. Por isso, nossa amostra é composta por todas as proposições apresentadas, independente de terem sido aprovadas ou não.

Em nossa coleta de dados<sup>3</sup>, percebemos que as indicações vêm adquirindo relevância dentro do processo legislativo desde que foram incluídas no Regimento Interno da Ales em 2003. Observamos que entre a 14<sup>a</sup> e 15<sup>a</sup> legislatura há o seguinte movimento: com a inclusão da indicação entre as proposições possíveis, o percentual que corresponde a projetos de lei dentro da produção legislativa total diminuiu de 52,56% para 40,85%. Os outros tipos de proposições<sup>4</sup> variaram percentualmente menos: de 47,44% para 43,83%. Significa dizer que os deputados, ao se dedicarem também a produção de indicações, produziram menos projetos de leis e outros tipos de proposições. Já num segundo momento, entre a 15<sup>a</sup> e a 16<sup>a</sup>, quando o percentual de indicações sobe de 15,32% para 32,84%, o percentual de projetos de lei, em comparação com a legislatura anterior, permanece praticamente o mesmo, enquanto o dos outros tipos cai de 43,83% para 27,18%. Portanto, seja em comparação aos projetos de lei, seja aos outros tipos de proposição, a indicação vem crescendo em termos de importância numérica dentro da produção legislativa. Apesar disso, os estudos sobre as assembleias legislativas têm

---

<sup>3</sup> Ver Tabela 1.

<sup>4</sup> São eles: são eles: mensagens, ofícios, projeto de decreto legislativo, projeto de lei complementar, projeto de resolução, projeto de emenda constitucional, recurso de questão de ordem, representação e requerimentos

se concentrado na análise apenas dos projetos de lei, pondo à margem de suas análises um tipo de proposição que, no Espírito Santo<sup>5</sup>, ocupa parte significativa da atividade parlamentar.

Destacamos o sentido atribuído a este tipo de proposição pelos próprios parlamentares, expresso, como justificativa, no texto do Projeto de Resolução de autoria do deputado Cabo Elson que inseriu a Indicação no processo legislativo:

“É nossa intenção acrescentar entre as proposições legislativas previstas no Regimento Interno, a Indicação. A Indicação é um mecanismo de atuação parlamentar, encontrada em várias Casas Legislativas, suprindo a limitação legislativa do Deputado em face da reserva constitucional, para o início do processo legislativo, garantido aos outros Poderes do Estado. Com a Indicação, o Deputado pode sugerir ações aos órgãos que possuem a competência para agir, sem que tal atitude se sobreponha à separação harmônica entre os Poderes. A adoção desse mecanismo é importante para o aprimoramento da ação parlamentar que esperamos de nossos Pares.”  
(Assembleia Legislativa do Espírito Santo, 2011b)

As Indicações são, portanto, um mecanismo encontrado pelos parlamentares como forma de mitigar as limitações legislativas impostas pela Constituição. Ainda que determinada medida de interesse público seja de competência de outro Poder (Executivo ou Judiciário), os deputados podem, através da indicação, expressar oficialmente suas preferências acerca de tal matéria. Entretanto, enquanto sugestão, a indicação não gera, por si só, uma política pública.

Nosso recorte temporal se caracteriza por dois momentos: a 14ª legislatura (1999/2002), quando não se tinha as indicações entre as proposições possíveis; e as 15ª (2003/2006) e 16ª legislaturas (2007/2010), quando se tem. Optamos por esse recorte, visto que um de nossos *objetivos específicos* é verificar em que medida os perfis dos projetos de lei e das indicações se diferem ou não e se houve mudanças no perfil da produção legislativa ao longo do tempo, em especial com a inclusão da indicação, em 2003, entre as proposições possíveis.

Uma de nossas *hipóteses* é que a produção legislativa, em especial a criação e o uso do mecanismo da indicação, está condicionada à lógica da conexão eleitoral. Significa dizer que partimos do pressuposto de que diante do contexto de limitações legislativas impostas pela

---

<sup>5</sup> Vale destacar que em consulta ao regimento interno de outras assembleias legislativas, constatamos que a indicação ou instrumento legislativo semelhante está presente entre as proposições legislativas de boa parte dos estados brasileiros. As exceções são Amazonas, Goiás, Mato Grosso, Rio Grande do Norte, Rio Grande do Sul e Tocantins.

Constituição e da necessidade de beneficiar seu eleitorado, ou ao menos tentar fazê-lo, os deputados criaram esse recurso institucional da indicação como uma forma de demonstrar sua intenção, sobretudo perante o eleitor. A expectativa é a de que, com a instituição das indicações, diminuiria a produção de leis distributivas (identificadas por propor benefícios regionalmente circunscritos), seja por meio de projetos de lei- de cunho autorizativo<sup>6</sup>, seja por meio de propostas fadadas ao veto por inconstitucionalidade.

É importante lembrar que a indicação não gera por si só nenhum benefício ao eleitorado do deputado que a apresenta, já que este tipo de proposição é utilizado justamente quando não há prerrogativa constitucional para legislar. Mas seu conteúdo pode sinalizar o quão conectado o parlamentar está às demandas específicas de seu eleitorado e seu desejo de beneficiá-lo, por isso sua análise é relevante para o presente estudo.

É nossa intenção compreender o uso estratégico da produção tanto de projetos de lei, quanto de indicações e, para isso, pretendemos mobilizar o padrão de distribuição geográfica dos votos que elegeram o parlamentar como fator de compreensão das estratégias que este utiliza ao longo de seu mandato. (LAGOS, 2010)

Portanto, colhemos dados referentes aos resultados das eleições que elegeram a composição da Casa em cada uma das legislaturas aqui estudadas, ou seja, das eleições de 1998, 2002 e 2006. A partir da análise desses resultados, definimos os perfis de votação dos deputados, cuja metodologia será explicada no capítulo 3. Então, cruzaremos o perfil da votação com o perfil da produção legislativa, já que outro *objetivo específico* é avaliar em que grau este é reflexo ou não daquele. A *hipótese* é que diferentes padrões de votação na arena eleitoral geram diferentes estímulos de comportamento na arena parlamentar, portanto, diferentes estratégias serão utilizadas, mas sempre tendo em vista a conexão eleitoral.

Para atender aos objetivos de nosso trabalho, construímos um banco de dados cuja estrutura possui tanto variáveis ligadas à determinação do perfil da produção legislativa, quanto do perfil geográfico do voto, que conforme afirmamos, serão analisados de forma a identificar possíveis relações entre eles. Faremos uma apresentação da estrutura desse banco nos capítulos 2 e 3, nos quais também oportunamente apresentaremos os aspectos metodológicos da sistematização dos dados e cálculo de índices com os quais trabalharemos.

A estrutura deste trabalho é a seguinte: no primeiro capítulo, traçamos um panorama sobre os estudos legislativos, principalmente aqueles ligados ao modelo distributivista, tanto em seu surgimento nos estudos do Congresso norte americano, como as pesquisas sobre o Congresso

---

<sup>6</sup> São aqueles que em sua ementa autorizam o governador a executar determinada política sobre a qual o legislativo não tem poder para produzir legislação imperativa, isto é, que obrigatoriamente deve ser implementada.

brasileiro que têm se guiado por este modelo. Pontuamos também alguns trabalhos que tratam especificamente da esfera do legislativo estadual. No segundo capítulo, apresentamos e analisamos a produção de projetos de lei e de indicações entre 1999 e 2010 pelos deputados estaduais da Ales. Nosso objetivo é ver se a inserção das indicações entre as proposições possíveis gerou algum efeito na produção total. Esperamos que as indicações se mostrem como um mecanismo de conexão eleitoral num contexto de restrição constitucional à produção de leis clientelistas. No terceiro capítulo, traçamos o perfil geográfico da origem dos votos dos deputados e comparamos com sua produção legislativa. O objetivo aqui é avaliar se o padrão de votação do deputado influencia seu comportamento na arena legislativa. Espera-se que diferentes padrões de votação criem diferentes incentivos e, portanto, diferentes perfis de produção legislativa. Também avaliaremos, no caso das proposições de abrangência regional, o Índice de Conexão, ou seja, se os parlamentares, quando apresentam um comportamento distributivista, direcionam seus esforços a atender a região que mais contribuiu com votos para sua eleição. Apresentaremos ainda neste capítulo alguns dados tendo como variável relevante se o deputado obteve sucesso eleitoral durante o período estudado, se o fato de o deputado estar exercendo seu primeiro, segundo ou terceiro mandato é relevante em seu comportamento.

## 1. ESTUDOS LEGISLATIVOS

Neste capítulo, apresentaremos uma revisão da literatura sobre estudos legislativos a partir de duas abordagens: em um primeiro momento, aqueles estudos que tratam sobre a tese da conexão eleitoral e, em um segundo momento, aqueles que abordam especificamente a esfera do legislativo estadual. O objetivo é mobilizar conceitos que possam direcionar nossa compreensão acerca do tema que estamos trabalhando.

### 1.1 Estudos Legislativos e a Tese da Conexão Eleitoral

O comportamento parlamentar tem sido estudado principalmente a partir de três marcos teóricos, a saber: os modelos distributivista, informacional e partidário. Esses modelos compartilham pressupostos teóricos do neoinstitucionalismo, ou seja, defendem que as instituições e seus arranjos importam, porque servem tanto para delimitar os comportamentos dos parlamentares, quanto para compreendê-los do ponto de vista da ciência política. O que muda, quando se passa de um modelo a outro, são as variáveis consideradas mais importantes, e as ênfases dadas aos argumentos derivados de cada uma delas. (LAGOS, 2010)

No nosso caso, voltaremos nossa atenção para o modelo distributivista, já que nosso objetivo é verificar em que medida a lógica da conexão eleitoral motiva o comportamento parlamentar dos deputados estaduais da Ales.

O modelo distributivista atribui uma importância secundária à influência de estruturas institucionais como o sistema partidário e as regras de funcionamento do Congresso no que diz respeito à compreensão dos resultados políticos da atuação/produção legislativa. Por outro lado, enfatiza o pressuposto de que a chave explicativa a compreensão da forma como o Congresso se organiza e do que produz é a lógica da conexão eleitoral (CARVALHO, 2003).

“A forma e os procedimentos pelos quais os representantes se elegem estariam na raiz não só do que se produz no Congresso, mas também da moldura institucional ali observada: a lógica da produção de leis, a estrutura das comissões e subcomissões, o comportamento dos representantes e das lideranças partidárias estariam a responder necessidades localizadas no momento eleitoral”. (CARVALHO, 2003: 32)

Portanto, o comportamento parlamentar é entendido em função de como os representantes se elegem e de como se relacionam com seus eleitores. Essa dinâmica se moldaria já no processo de disputa dos votos, o que necessariamente depende de uma dimensão institucional, isto é, o sistema eleitoral. É importante ressaltar nesta perspectiva teórica que as análises tomam o individualismo metodológico como principal ferramenta investigativa. O mais importante não são as regras do jogo e os arranjos institucionais por si mesmos, mas sim o uso estratégico destes pelos agentes individuais. (LAGOS, 2010)

Um dos percussores deste modelo, Mayhew (1974), em seu trabalho clássico, afirma que o estudo do comportamento individual oferece a melhor forma de entender as legislaturas, ou pelo menos aquelas do Congresso dos EUA. Significa dizer que, ao contrário de outras visões que destacam como unidade analítica atores coletivos, como os partidos políticos ou as comissões, os deputados individuais são os atores principais na dinâmica do Congresso. Em seu ensaio, o autor tem como pressuposto a visão dos congressistas americanos como indivíduos motivados por um só objetivo – a reeleição. Isso posto, Mayhew observa quais tipos de atividades o objetivo da reeleição implica e especula sobre como os congressistas assim motivados tendem a construir e sustentar as instituições legislativas e elaborar políticas públicas.

Mayhew argumenta sobre a factibilidade de seu pressuposto pontuando duas tendências que então se apresentavam no sistema político norte americano e que atravessam o modelo distributivista: o enfraquecimento dos partidos e a profissionalização da carreira legislativa (CARVALHO, 2003). De fato, o Congresso dos Estados Unidos é um lugar em que seus membros desejam ficar, uma vez que estejam lá? Mayhew aponta alguns estudos que mostram que sim, o Congresso americano é uma assembleia de políticos profissionais prolongando carreiras políticas. O trabalho oferece bom pagamento e alto prestígio e a reeleição contínua é necessária para uma carreira bem-sucedida.

De todo modo, mesmo que os congressistas busquem a reeleição, faz sentido atribuir esse objetivo a eles, em detrimento de outros objetivos? O autor deixa claro que uma explicação completa do comportamento de um indivíduo requer atenção a mais de um objetivo. Na verdade, é comum que congressistas tenham outros objetivos além do eleitoral, como enriquecer, adquirir influência dentro do Congresso e produzir “boas políticas públicas”. Entretanto, o objetivo eleitoral tem um atrativo universal, está na base de todos os outros. Para Mayhew, há um aspecto normativo neste objetivo, pois estabelece uma concepção de

*accountability*, isto é, um vínculo de responsabilidade pública entre os representantes e os representados.

Com isso, sendo a reeleição o principal objetivo dos congressistas, seu principal interesse é estabelecer uma boa relação com suas clientelas, isto é, com seus eleitores e com seus redutos eleitorais. A organização interna do Congresso torna possível a realização desses interesses e o principal canal que os viabiliza é o sistema de comissões, que possuem monopólio de decisão sobre as suas áreas de jurisdição. O sistema de comissões soluciona um dilema distributivo, que pode ser colocado nos seguintes termos: como aprovar políticas cujos benefícios são restritos, quando todas as votações em plenário se dão por maioria? Os congressistas, então, tenderiam a ocupar comissões cujas decisões apresentam maior impacto sobre os distritos que representam, e no interior dessas comissões podem legislar sem grandes interferências externas. Do arranjo institucional das comissões resulta “que os legisladores oferecem concessões em áreas de políticas de menor importância para suas bases, em troca de benefícios desproporcionais em temas de especial importância”. (KREHBIEL *apud* CARVALHO, 2003: 35)

Mayhew aponta três atividades eleitoralmente úteis desenvolvidas pelos congressistas, são elas a publicização da reputação pessoal (*advertising*), a reivindicação de crédito pela alocação de recursos (*credit claiming*) e a tomada de posição em relação a temas (*position taking*). Do ponto de vista da conexão eleitoral, Carvalho (2003) chama a atenção para o *credit claiming*, já que a possibilidade de um parlamentar ser reconhecido como responsável por propiciar determinado benefício a seu eleitorado é essencial para a sua perpetuação eleitoral. Os parlamentares buscam frequentemente aprovar e implantar programas que beneficiem localidades geograficamente delimitadas, uma vez que sendo eleitos de forma distrital, atender a demandas desses distritos é uma forma de propaganda.

No Brasil, dois dos principais estudos que adotam a conexão eleitoral como conceito central nas análises do funcionamento do Congresso e da atuação parlamentar são de Barry Ames (2003) e Nelson Rojas de Carvalho (2003).

Alinhados com o referencial teórico do neoinstitucionalismo orientado pela escolha racional, esses autores adotam os seguintes pressupostos: consideram os deputados individuais como os objetos de análise, assumem que seu comportamento será guiado pela busca de carreiras políticas duradouras, seja se reelegendo ou potencializando suas chances de eleição para um cargo no executivo (MAINWARING, 2001). Como estratégia, os deputados procuram capitalizar os efeitos positivos das ações governamentais, reivindicando, junto à população, os créditos de autoria desses benefícios (*credit claiming*). Isso aumentará seu prestígio e suas chances eleitorais. (LAGOS, 2010)

Ames (2003) chama a atenção para peculiaridades do sistema eleitoral brasileiro, que combina regras de representação proporcional e lista aberta. Esta combinação, segundo Ames, desloca o poder dos líderes partidários para os candidatos individuais. Além disso, cada estado constitui uma unidade, um distrito eleitoral de mais de um representante, e são os partidos estaduais, não os nacionais, que escolhem os candidatos ao Legislativo, o que torna o estado uma arena política relevante. Embora os candidatos possam receber votos dentro de todo o distrito (estado), a maioria limita geograficamente sua campanha.

A partir dessa constatação, Ames insere a dimensão da espacialidade geográfica dos votos dos deputados, isto é, o perfil de distribuição geográfica dos votos que o elegeram, como um fator importante na compreensão do comportamento parlamentar. Para estabelecer os padrões estaduais de votação, Ames (2003) toma duas dimensões baseadas no desempenho municipal do candidato: a dominância dentro de um município e a concentração ou não de votos em uma mesma região. Daí, sua tipologia se constitui de quatro modelos de votação possíveis: concentrada/dominante; concentrada/não dominante; disperso/não dominante; e disperso/dominante.

Ames (2003) afirma que aqueles deputados que apresentam votação do tipo concentrada e dominante, ou seja, concentram seus votos em uma mesma região, onde são majoritários, são os que mais têm incentivos a um comportamento distributivista, já que podem transferir benefícios regionalmente circunscritos e facilmente reivindicar a autoria dos mesmos e, portanto, fortalecer sua importância política.

Outro tipo de votação que também incentiva o distributivismo é o disperso/dominante. Segundo Ames (2003) seria possível dominar regiões dispersas geograficamente através de acordos com os caciques políticos locais. Portanto, os acordos eleitorais que permitiram a dominância nos distritos precisam ser cumpridos ao longo do mandato do parlamentar, e isso acontece por meio da transferência desagregada de recursos e benefícios. A facilidade de reivindicar a autoria destes, ligada à dominância, também seria mais um estímulo.

Por outro lado, alguns perfis de votação estimulariam mais comportamentos universalistas. É o caso da votação do tipo concentrada e não dominante. Embora o deputado tenha seus votos concentrados em uma região específica, como não é dominante nesta região, tende a apresentar um comportamento mais universalista, especialmente associado à dificuldade em capitalizar, sozinho, os benefícios eleitorais oriundos da transferência concentrada de benesses políticas. Já a votação do tipo dispersa e não dominante é aquela que produz mais incentivos na direção do universalismo.



Ames (2003) também afirma que o sucesso eleitoral no Brasil depende da capacidade individual do candidato de articular apoios, arrecadar recursos para a campanha e ainda de competir inclusive com os outros candidatos do próprio partido. Para se eleger, o candidato promete benefícios públicos para os municípios onde busca votos. Uma vez eleito, ele “usa” o legislativo visando cumprir suas promessas e atender as demandas captadas na campanha, de forma desagregada. Essas demandas específicas nem sempre são passíveis de acomodação em projetos de caráter difuso ou em propostas amplas defendidas por partidos.

Para Ames (2003), ainda que existam algumas variações associadas ao perfil de votação dos deputados, o comportamento predominante entre os deputados brasileiros é o distributivista, visto que “as instituições políticas criam incentivos que estimulam os políticos a maximizar seus ganhos pessoais e a se concentrar em cavar projetos de obras públicas para eleitorados localizados ou para seus próprios patrocinadores políticos” (AMES, 2003: 18). E a motivação para esse comportamento é encontrada no sistema eleitoral brasileiro, que favoreceria e incentivaria os parlamentares a buscar constantemente benefícios geograficamente localizáveis como estratégia mais adequada à sobrevivência e à ascensão política. (LAGOS, 2010)

Em uma perspectiva crítica ao trabalho de Ames (2003), Carvalho (2003) aponta que embora Ames parta da noção de conexão eleitoral e do perfil de votação dos deputados para explicar suas estratégias de atuação junto ao Congresso, o autor concentra a maior parte de seu esforço analítico no argumento de que o distributivismo é a regra geral da atuação dos parlamentares. Com isso, contraria em parte seus próprios achados empíricos, diminuindo a importância da conexão eleitoral como chave explicativa para compreender o comportamento dos legisladores. Segundo Carvalho (2003) o problema principal de Ames estaria justamente no fato de ele não utilizar seu próprio modelo de identificação de distintos perfis de votação como variável para perceber diferenças nos padrões de comportamento dos deputados, generalizando o comportamento do “parlamentar médio” brasileiro e afirmando que o distributivismo é a ordem no Congresso brasileiro.

Assim, utilizando-se da mesma tipologia de Ames (2003), Carvalho (2003) irá demonstrar que o distributivismo é sim uma prática comum entre os parlamentares brasileiros, mas que sua intensidade varia significativamente de acordo com o perfil de votação dos deputados.

“(...) incentivos eleitorais distintos, decorrentes das configurações espaciais diversas dos deputados eleitos, não podem gerar um

comportamento único, se entendemos que a conexão eleitoral faz diferença na explicação da ação legislativa” (CARVALHO, 2003: 60).

Carvalho (2003) enfatiza que as estratégias dos deputados, embora motivadas por objetivos particularistas, variam de acordo com o perfil da votação que permitiu sua eleição. O caráter multifacetado da conexão eleitoral no Brasil faz com que estímulos divergentes surjam da arena eleitoral e motivem diferentes comportamentos no interior do Congresso, ou seja, “(...) enquanto deputados com base dominante de votos se pautarão pelo paroquialismo legislativo, deputados com base não dominante se inclinarão na direção do universalismo.” (CARVALHO, 2003: 62). Também aqueles que concentram mais votos têm mais incentivos a produzir distributivamente, ao passo que aqueles de votação dispersa se beneficiam mais de propostas de caráter difuso, universalista.

Em nosso trabalho, direcionado pela tese da conexão eleitoral como chave explicativa do comportamento parlamentar, definiremos, a partir dos resultados eleitorais, os perfis geográficos da votação dos deputados eleitos no período estudado e veremos se os incentivos decorrentes da arena eleitoral – se em direção ao distributivismo ou ao universalismo – se refletem na produção legislativa – que terá perfil de abrangência mais regional ou mais estadual.

## 1.2 Estudos Legislativos Estaduais

No Brasil, no nível do legislativo estadual, além dos incentivos eleitorais para um comportamento distributivista, há outro aspecto que reforça esse comportamento, que é centralidade política do executivo estadual no processo decisório, descrita por Fernando Abrucio (2002) como *ultrapresidencialismo estadual*.

Em sua obra de referência sobre o estudo dos sistemas políticos estaduais brasileiros, Abrucio (2002) afirma que processo de redemocratização pós-regime militar teve como importante característica o fortalecimento do Poder Legislativo, quando comparado ao arranjo anterior. A Constituição de 1988 consolidou o Legislativo como *locus* de decisões importantes do sistema político e como fiscalizador do Executivo, o que tornou os Poderes mais equipotentes e deu suporte ao princípio democrático de freios e contrapesos. Entretanto, Abrucio indica que, diferente do preceito constitucional, nos estados se observou a hipertrofia do Executivo e a supressão da separação e independência dos Poderes.

A partir da análise de quinze estados brasileiros<sup>7</sup> durante o mandato de 1991-94, Abrucio constata que o sistema político estadual foi marcado pelo *ultrapresidencialismo estadual*. Sua principal característica é a incontestável centralidade política do Poder Executivo no processo decisório, especialmente da figura do governador. Essa centralidade se deu através do controle dos outros Poderes pelo o Executivo e da dinâmica que este exerce na política estadual.

A base do ultrapresidencialismo reside na interligação de diversos fatores do sistema político estadual. Em primeiro lugar, vale destacar que o Executivo por si só controla uma série de recursos financeiros, administrativos e políticos importantes da máquina pública, como os bancos estaduais, cargos públicos na burocracia estatal e a iniciativa legislativa exclusiva de leis orçamentárias, tributárias e administrativas. Esses recursos, em um contexto de forte dependência financeira dos municípios, configuram-se como eficiente moeda de troca política entre governador e a classe política.

No que diz respeito ao Legislativo, Abrucio afirma que, no período por ele estudado, a formação de uma maioria governista sólida foi uma estratégia fundamental para essa centralidade do Executivo nos rumos da política estadual. A natureza dessa maioria, entretanto, não correspondia a uma base programática em comum, construída a partir da agregação de interesses coletivos visando à construção de políticas públicas estaduais. Na verdade, a estratégia de ação dos deputados estaduais é individualista e distributivista. O que se tem, portanto, é ausência de organicidade programática e de articulação coletiva nas assembleias, o que transforma o Legislativo em uma organização incapaz de influir os rumos da política estadual e de imprimir preferências macropolíticas próprias. O Executivo, ao contrário, possui forte organicidade e controla os recursos financeiros, administrativos e políticos, dos quais os deputados dependem para distribuir benefícios a sua clientela.

Daí se sustenta o que Abrucio chama de *pacto homologatório*: de um lado, os parlamentares abdicam de seu poder fiscalizador para homologar as iniciativas legislativas e as decisões dos governos; de outro, o governador garante a cooptação dos deputados através da distribuição de recursos clientelistas. O governador, que deseja neutralizar a ação da Assembleia Legislativa como órgão fiscalizador, se satisfaz; e os deputados, que dependem da distribuição de recursos para suas bases eleitorais e seus apoiadores políticos, *idem*.

Outro fator relevante é a ausência de contrapesos regionais. Os deputados estaduais não possuem controle rígido sobre os seus “distritos” eleitorais e dependem de uma relação de troca com os líderes locais, em que o parlamentar aprova projetos de interesse de seu reduto e os

---

<sup>7</sup> São eles: Amazonas, Pará, Ceará, Pernambuco, Paraíba, Bahia, Goiás, Espírito Santo, Minas Gerais, Rio de Janeiro, São Paulo, Paraná, Santa Catarina, Rio Grande do Sul e Distrito Federal.

chefes locais dão seu apoio. Entretanto, o chefe local não depende exclusivamente da troca política com os deputados, pois tem outras formas de obter recursos diretamente do Executivo. Ante esse quadro, os parlamentares se veem obrigados a apoiar o governo em troca de recursos, desenvolvendo o papel de organizador das demandas locais.

“A inexistência de estruturas intermediárias entre os municípios e o governo estadual elimina a possibilidade de se contrabalançar a hipertrofia do Executivo. (...) se os deputados da Assembleia Legislativa não têm recursos de poder para sequer controlar suas bases eleitorais, imagine então para contrabalançar o poder Executivo.”  
(ABRUCIO, 2002, p. 137)

No que se refere a órgãos constitucionais de controle, o autor destaca que, constitucionalmente, o Executivo tem o direito de escolher o Procurador-Geral do Ministério Público e parte dos Conselheiros do Tribunal de Contas, ficando a outra parte a cargo da Assembleia Legislativa, que é controlada pelo governador. A fim de neutralizar a ação fiscalizadora desses órgãos, o governador indica sempre correligionários para ocupar tais cargos.

Sinteticamente, Abrucio conclui que o *ultrapresidencialismo estadual* tem como base a não efetivação do princípio de freios e contrapesos e de equilíbrio entre os três Poderes. A balança pende para o Executivo, sendo o Legislativo o Judiciário e demais órgãos fiscalizadores subservientes a sua vontade. O diagnóstico do autor conclui que essa característica do sistema político estadual não é coerente com o processo de redemocratização das instituições políticas brasileiras que aconteceu naquele momento.

A vigência histórica do ultrapresidencialismo estadual foi testada por diversos autores cujos trabalhos estão reunidos na coletânea organizada por Fabiano Santos (2001) intitulada “O Poder Legislativo nos Estados: Diversidade e Convergência”. São analisadas as estruturas institucionais, organizacionais e o processo decisório nas diferentes assembleias legislativas estaduais a fim de verificar possíveis variações. Também foi avaliado o quanto as experiências estaduais estão marcadas pelo domínio do Executivo no processo de governo.

No livro organizado por Santos (2001), o caso do Espírito Santo foi estudado por Mauro Petersem Domingues (2001), em seu trabalho “Espírito Santo: Produção Legal e Relações entre Poderes Executivo e Legislativo entre 1995-1998”. O autor afirma que a Assembleia Legislativa do Espírito Santo, no período estudado, foi subserviente ao Executivo, vigorando aquilo que Abrucio (2001) denomina de *pacto homologatório*. Segundo Domingues, todavia, o conceito de ultrapresidencialismo estadual, uma vez que enfatiza o poder centralizado do

Executivo, negligencia a questão relativa à incapacidade da Assembleia Legislativa em organizar a sua agenda legislativa. A fim de entender essa questão, Domingues se propõe a examinar a distribuição dos direitos legislativos formais - tanto entre os poderes, quanto no interior da Ales - e a força das lideranças partidárias existentes no interior da Casa.

A respeito de como se encontram distribuídos os direitos legislativos entre os poderes, a Constituição Estadual do ES, como as demais constituições estaduais, segue em linhas gerais o padrão da Constituição Federal. É concedido ao Executivo o direito de iniciativa exclusiva em um relevante grupo de matérias, de veto total e parcial, de solicitar urgência para os projetos de sua autoria, bem como a iniciativa de lei de forma concorrente com Legislativo. Diferentemente do Executivo Federal, o governador do estado do Espírito Santo não tem a sua disposição o poder de editar medidas provisórias, leis delegadas ou mecanismos semelhantes, o que limita a sua capacidade de determinar o ritmo de trabalhos do Legislativo.

Se, no âmbito federal, a capacidade do Executivo em controlar a agenda do Congresso tem sido explicada pelo conjunto de direitos legislativos conferidos ao presidente da República (FIGUEIREDO & LIMONGI, 1999), há de se esperar que, quanto menores forem os direitos legislativos do Executivo, menor será também seu poder de controlar a agenda legislativa. Nesse sentido, o domínio exercido pelo governador do Espírito Santo sobre os trabalhos da Assembleia não pode ser explicado somente pelos direitos legislativos concedidos a ele, já que a ausência de decreto deveria dar menos poder ao Executivo para se impor ao Legislativo.

Se os poderes constitucionais, apenas, não explicam o controle do Executivo sobre o processo decisório, outro fator que pode ser relevante são os poderes partidários do governador, isto é, sua liderança político-partidária sobre os deputados. Os resultados das eleições de 1994 produziram um cenário de elevada fragmentação partidária no interior da Ales, bem como elegeu um governador cujos partidos de coligação estavam localizados no extremo esquerdo do espectro político. Esta posição se distanciava consideravelmente das preferências políticas do parlamentar mediano da Casa, o que dificultava a formação e manutenção de uma base governista majoritária. Portanto, os poderes partidários do Executivo não explicam as altas taxas de aprovação de suas iniciativas legislativas conseguidas em um curto período de tempo (DOMINGUES, 2001)

No que tange à estrutura formal da Ales, Domingues observa que, no período estudado, as bancadas partidárias eram pequenas, de modo que as lideranças partidárias detinham baixo poder nas votações em plenário; o partido do governador, devido a sua posição político-ideológica, era inábil em formar uma coalizão programática fortalecida; o reduzido número de membros da Assembleia limitava o desenvolvimento de uma divisão de trabalho complexa no

interior da Casa, em especial no sistema de comissões permanentes; o Colégio de Líderes era numeroso devido à alta fragmentação partidária e era provido de poucos poderes regimentais; e a Mesa Diretora, embora concentrasse poderes internos, exercia muito mais um papel burocrático do que político - afinal, sua composição não era produzida por um acordo político de uma base partidária forte, sendo incapaz de traduzir em seus poderes uma “agenda política representativa das preferências de uma maioria da Assembleia” (DOMINGUES, 2001, p. 93).

Domingues também avalia os projetos de lei propostos durante a referida legislatura, tanto de iniciativa do Legislativo, quanto do Executivo. Ele conclui que, embora a atividade propositiva dos deputados tenha sido intensa, pouca legislação relevante foi produzida. A taxa de aprovação no plenário é menor que 50%. A grande parte dos projetos de lei sancionados foi classificada por Domingues como “clientelista”, isto é, homenagens, declarações de utilidade pública e benefícios diversos a parcelas específicas da população. Já os projetos de lei apresentados pela Governadoria apresentaram alta taxa de aprovação e apenas um, entre aqueles promulgados, foi classificado pelo autor como “clientelista”, ficando evidente o domínio do Executivo na produção de proposições de maiores relevância, qualidade e complexidade.

Além do caráter particularista dos projetos dos deputados e de sua baixa qualidade técnica e política, Domingues ainda constatou a incapacidade da Ales em se organizar a fim de defender as proposições aprovadas em plenário do veto do governador. Na análise do ritmo de tramitação dos projetos, foi observado que as proposições de origem do Executivo não só tinham alta taxa de aprovação, como também tramitavam de forma rápida. Para Domingues, isto indica que o Poder Legislativo enquanto instituição abria mão de imprimir suas preferências políticas no processo decisório.

Diante de todas essas evidências, o autor sustenta que a relação entre o Poder Legislativo e o Poder Executivo, durante o período estudado, esteve marcada, sim, pelo o que Abrucio (2002) denominou de *pacto homologatório*.

Em outro capítulo do livro organizado por Santos (2001), André Ricardo Pereira (2001) traz para o debate outro ponto de vista sobre a relação entre Executivo e Legislativo. Em seu estudo “Sob a ótica da Delegação: Governadores e Assembleias no Brasil pós-1989”, Pereira mobiliza o conceito de *delegação*. O que ele questiona é se, no caso das Assembleias Legislativas, os legisladores são cooptados pelo Executivo ou delegam autoridade a ele. Para desenvolver essa ideia, o autor recorre à literatura neoinstitucionalista norte-americana.

O autor mobiliza a abordagem neoinstitucionalista, que, como é sabido, pressupõe que os parlamentares são atores racionais, ou seja, agem estrategicamente visando maximizar os ganhos e minimizar as perdas. Enquanto coletividade, entretanto, há uma tendência de não

cooperação entre os membros do Parlamento. Como consequência, o corpo parlamentar enfrenta dificuldades de coordenação da ação coletiva. A fim de solucionar os problemas de coordenação, o plenário (*principal*) delega autoridade a um ou mais agentes, cuja função é implantar os meios necessários para que a coletividade seja bem-sucedida em seus objetivos.

No que diz respeito ao Poder Legislativo nos EUA, Pereira aponta que a literatura sobre o tema parte do princípio de que os eleitores delegam autoridade aos parlamentares, que por sua vez delegam às comissões no interior da Casa Legislativa e as comissões delegam ao Executivo. Em palavras do autor:

“Quando o assunto é o Poder Legislativo, a literatura sobre o tema centra sua atenção em dois tipos de agentes: partidos políticos e comissões. (...) No segundo caso, centrado no exemplo dos EUA, entende-se que os eleitores delegam aos parlamentares, que delegam às comissões, que delegam ao presidente e/ou a burocracia.” (PERREIRA, 2003, p. 249)

Contudo, essa delegação se dá de forma que a capacidade do Legislativo como instituição ativa na produção de políticas públicas seja preservada. As lógicas institucionais de divisão dos poderes e freios e contrapesos preservam essa capacidade do Parlamento de imprimir as suas preferências. Surgem, então, três modelos analíticos que objetivam explicar a forma através da qual o Legislativo supera seus problemas de coordenação coletiva. São eles os modelos distributivo, informacional e partidário, já mencionados anteriormente.

O princípio geral aceito por eles é o de que a delegação de atribuições específicas foi resultado da maior complexidade desenvolvida ao longo do processo histórico dos assuntos de jurisdição do Legislativo, exigindo maior especialização no tratamento das matérias; e da necessidade de agentes que coordenassem a ação coletiva. (PEREIRA, 2001)

Segundo o modelo distributivo, a delegação para as comissões se baseia na lógica de que os parlamentares são intermediadores de interesses de seus distritos eleitorais. Por isso, eles buscam estar presentes em comissões cujas jurisdições tratem de assuntos importantes para a sua base. De acordo com o modelo informacional, a delegação às comissões prioriza a maior difusão de informação a fim de diminuir a incerteza sobre as políticas e suas consequências, de forma que o plenário vote da melhor forma possível. Já para o modelo partidário, a eleição do parlamentar está associada à imagem de seu partido diante do eleitorado e, para que ele seja reeleito, a mesma deve ser reforçada no processo legislativo. Desta forma, as lideranças

partidárias, para quem ocorre uma delegação, usam suas prerrogativas legislativas para controlar o processo legislativo por meio do controle sobre o acesso a cargos de poder, visando, com isso, assegurar que o programa do partido tenha aprovação. (PEREIRA, 2001)

Pereira também destaca que em uma relação de delegação, seja em qualquer modelo, sempre há perda de agenciamento por parte dos *principals* em relação ao agente. Isso porque, para cumprir o seu papel, o agente deve receber recursos de poder diversos que estão sujeitos a ser usados oportunamente para obter vantagem pessoal, em detrimento dos *principals*. Assim sendo, existe uma série de importantes instrumentos para o funcionamento eficiente da delegação, permitindo aos *principals* controlar seus agentes, amenizando, assim, a perda de agenciamento. Entre esses instrumentos se destacam o ajuste de contrato, formal ou não; seleção do agente; monitoramento e controles institucionais.

Uma delegação só se torna abdicação quando não vem acompanhada de ressalvas, como as citadas acima, o que, em sistemas políticos minimamente institucionalizados, é raro. Isso se deve ao fato de que, numa delegação não resguardada, a perda total do agenciamento é muito arriscada para os *principals*. Nesse sentido, Pereira questiona o uso comum de termos de caráter negativo, como fisiologismo e cooptação, para designar a relação entre Executivo e Legislativo no Brasil. “É preciso entender porque um conjunto grande de pessoas que fazem leis (e podem modificá-las, se forem prejudiciais aos seus interesses) se submete a um jogo de aparente dominação.” (PEREIRA, 2001, p. 252)

Pereira, então, desenvolve um modelo explicativo que tem como base a interação estratégica de dois atores racionais, cujo objetivo é se (re)eleger, qualquer que seja o cargo pretendido: o chefe do Executivo e o legislador. No que concerne ao legislador, seu interesse pode ser tanto de produzir políticas públicas, quanto de transferir recursos de forma concentrada para seu distrito. Seja qual for o seu interesse, o mais racional é que ele delegue autoridade a fim de superar entraves de ação coletiva. Pereira sustenta que, do ponto de vista teórico, um agente com alta concentração de poder tende a ser mais eficiente no cumprimento de seu dever do que outro submetido a diversos mecanismos de controle. Sabe-se, contudo, que, quanto mais central for o agente, maior é o risco de perda de agenciamento e, por conseguinte, a possibilidade de ação oportunista do agente.

Não obstante, delegando autoridade ao chefe do Executivo, os legisladores estão assegurados por uma característica especial desse ator, uma vez que ele recebeu uma delegação do eleitorado para propor e executar políticas públicas. Portanto, os parlamentares não têm razão para esperar que o chefe do Executivo utilize os poderes que lhe foram delegados pelos eleitores e, eventualmente, pelo Legislativo, com o objetivo de governar sem ter em vista



alguma satisfação do eleitorado, ainda que este seja plural em suas preferências. Ao contrário, considerando seus objetivos, o chefe do Executivo buscará o melhor desempenho possível de seu governo. Quanto maior for a delegação a ele, com mais rapidez e menos modificações sua agenda será aprovada, conseqüentemente, maiores as chances de um desempenho mais eficaz.

Mesmo com os benefícios advindos da delegação feita ao chefe do Executivo, Pereira também destaca que os parlamentares podem, ainda, delegar autoridade a outros agentes – no caso de seu modelo, aos líderes parlamentares – a fim de diminuir a perda de agenciamento para aquele agente central. Portanto, segundo o autor, pode-se dizer que quanto maior for a delegação ao agente central, maior também será a delegação aos líderes, a fim de facilitar o controle sobre o governo.

Outras formas de controle ainda podem estar presentes na Constituição e no Regimento Interno ou ser acertados através de acordos políticos. Significa dizer que vários instrumentos estão à disposição dos legisladores para serem arranjados em contratos em que a delegação pode ser maior ou menor.

Pereira demonstra essa variabilidade de arranjos através do estudo das regras legais definidas pelas Constituições Estaduais e os regimentos internos das assembleias legislativas pós-1989. Ele identifica em que medida os poderes proativos (poder de decreto e leis delegadas) e reativos (principalmente, o veto) são conferidos ao Executivo. Também avalia a formação de lideranças internas ao Legislativo, tais como os líderes de bancada, a Mesa Diretora e as Comissões permanentes, bem como a concentração ou não de poderes nestas instâncias decisórias. Ele conclui que sua escolha de análise das regras legais limita o avanço para inferências mais profundas e defende a importância de que estudos comparativos e de caso sejam realizados, levando em consideração fatores conjunturais e configurações políticas específicas que podem influenciar a relação entre Executivo e Legislativo e, por consequência, a lógica da delegação.

No caso da Ales, Domingues (2001) afirma que o domínio do Executivo sobre a produção de legislação complexa não deve ser interpretado como uma delegação feita pelo Legislativo ao Executivo, e, sim, como uma fraqueza institucional da Assembleia, uma abdicação ao uso de seus direitos legislativos. O autor conclui que, no Espírito Santo, durante grande parte da década de 90, vigorou um sistema político marcado pela combinação de um Executivo dominante na produção de políticas complexas e um Legislativo institucionalmente fraco, incapaz de coordenar efetivamente a ação coletiva a fim de fazer valer seus direitos e deveres constitucionais. Do ponto de vista do neoinstitucionalismo orientado pela escolha racional,

quais fatores podem explicar essa suposta incapacidade do Legislativo capixaba em organizar-se coletivamente?

O ator político, sendo racional, busca sempre promover ao máximo a realização de seus objetivos, suas preferências. No parlamento, um ambiente de múltiplos atores e, por conseguinte, múltiplas preferências, a função das instituições, das regras do jogo político, é oferecer mecanismos de coordenação coletiva. A incapacidade da Ales para coordenar a ação coletiva dos parlamentares decorreria de ineficácia dos fatores institucionais, que falham em cumprir sua função?

Por outro lado, vale ressaltar que, como já descrito, as instituições são criadas e modificadas de acordo com o benefício que geram aos atores. Significa dizer que a manutenção de um arranjo institucional está condicionada aos interesses dos atores. Portanto, pode haver um interesse por trás dessa aparente incapacidade dos parlamentares em produzir coletivamente políticas públicas e em cumprir com seu papel de fiscalizador do Executivo.

Segundo Tsebelis (1998), “as situações de representação política geram envolvimento simultâneo em vários jogos: no jogo parlamentar e no jogo eleitoral propriamente dito para os representantes no Congresso” (p. 20). Assim sendo, o envolvimento do parlamentar em jogos de arenas múltiplas condiciona a sua estratégia de acordo com os *payoffs* variáveis dessas arenas, isto é, sua estratégia de ação visa à maximização das recompensas quando considerada todos os jogos em que se envolvem.

Se, no jogo parlamentar, os deputados parecem ser incapazes de agir coletivamente, esse comportamento pode, em tese, ser explicado pelas recompensas da arena eleitoral. Nosso pressuposto é que o objetivo central do parlamentar é a manutenção do seu posto de poder, sendo a proposição de políticas que beneficiem suas bases eleitorais, um dos meios utilizados para esse fim. E, uma vez que na arena eleitoral ele está em disputa direta com seus pares pelo voto do eleitorado, é importante para ele, e somente ele entre os parlamentares, ser reconhecido como responsável por aquele benefício. Assim, demonstrando para o eleitor a sua capacidade pessoal de produzi-los (quando a competência é do Legislativo) ou de angariá-los junto ao Executivo. Portanto, em nossa visão, é *racional* que os parlamentares adotem uma estratégia de ação particularista.

Dessa perspectiva, a suposta incapacidade na arena parlamentar descrita por Domingues (2001) pode ser, na verdade, uma opção racional dos deputados. Do ponto de vista dos ganhos na arena eleitoral, a produção de políticas públicas e a fiscalização do Executivo pode não gerar recompensas tão eficientes quanto a ação clientelista. O deputado, neste caso, prioriza a relação com o eleitorado, ao invés do seu papel institucional previsto na Constituição.

Essa visão da lógica da conexão eleitoral é compatível com o argumento da delegação (PEREIRA, 2001). Os parlamentares se ocupam de atividades e proposições eleitoralmente mais vantajosas e delegam ao Executivo a atribuição de produzir leis complexas de natureza programática. Ou seja, os parlamentares aceitam a divisão do trabalho legislativo com o Executivo, para se dedicarem a estratégias eleitorais mais miúdas. Supondo que, em tese, podem: (a) reverter a delegação e se tornarem mais proativos quando quiserem, dentro do que permite a constituição; (b) o Executivo, por também querer reeleição, tem incentivos para agir de acordo com a vontade do eleitorado.

É a partir dessa hipótese que o presente trabalho buscará mapear a produção legislativa, em especial a criação e o uso do mecanismo da indicação (que é posterior ao período estudado por Domingues), como condicionada a essa lógica eleitoral. Significa dizer que partimos do pressuposto de que diante do contexto de limitações legislativas impostas pela Constituição e da necessidade de distribuir benefícios ao seu eleitorado, os deputados criaram esse recurso institucional da indicação como uma forma de registrar sua intenção de agradar seus redutos eleitorais. Daí, a produção de leis distributivas diminuiria.

Vale ressaltar que mobilizamos aqui o conceito de delegação para problematizar a questão do pacto homologatório descrito por Abrucio (2002) e defendido por Domingues (2001) no caso da Ales. Entretanto, essa dimensão da delegação diz respeito à relação do Legislativo com o Executivo que, embora relevante, não é foco de análise desse trabalho. Mais uma vez pontuamos: partimos do pressuposto de que o possível comportamento distributivista da Ales pode ser reflexo não de sua incapacidade de se organizar coletivamente, mas sim de seu interesse em assim se comportar.

Também lembramos que embora Domingues (2001) generalize o comportamento clientelista/distributivista dos parlamentares, nosso objetivo é mensurar em que medida esse comportamento é incentivado pelo o perfil geográfico da votação dos deputados. Como pontuamos, nem todos os perfis produzem incentivos ao distributivismo.

Alguns pesquisadores somam esforços para atualizar a literatura de estudos legislativos estaduais, como é o exemplo de Tomio e Ricci (2008) e (2010) e Castro *et al.* (2009). Devido a sua abordagem comparativa mais abrangente, vale destacar o trabalho de Tomio e Ricci (2010) intitulado “Instituições e decisões: estudo comparativo do processo legislativo nas Assembleias Estaduais”, no qual os autores analisam o processo de formação e aprovação de projetos de leis estaduais, envolvendo as relações entre o poder executivo e legislativo estadual para vinte e duas assembleias legislativas.

De forma geral, Tomio e Ricci (2010) consideram que a dinâmica legislativa das Assembleias Legislativas estaduais depende dos recursos disponíveis para os atores políticos. Constitucionalmente, o Executivo é possuidor de fortes poderes proativos e importantes prerrogativas legislativas, o que o torna um administrador local com domínio na definição de sua agenda, independentemente da base de apoio parlamentar. Aos deputados estaduais cabe a possibilidade de legislar sobre matérias com efeito distributivo circunscrito geograficamente, a exemplo das leis de utilidade pública, ou de caráter honorífico, tais como as denominações e as homenagens. Todavia, o volume de propostas apresentadas pelos deputados estaduais de cunho mais geral indica que eles têm interesse na organização de uma agenda pública mais complexa, direcionada a produzir políticas públicas estaduais.

Tomio e Ricci (2010) concluem que o quadro geral das assembleias estudadas aponta para uma diferenciação do protótipo pensado por Abrucio (2002) no início da década de 90. As variáveis tratadas, como dominância, sucesso, conteúdo dos projetos e número de vetos, mostraram este ponto. Há elementos a partir dos quais é possível inferir que a dinâmica legislativa estadual é mais complexa do que aquela inicialmente descrita. Longe de ser um trabalho conclusivo, seu estudo abre o espaço para futuras pesquisas sobre as Assembleias Legislativas Estaduais, para tentar preencher a lacuna que ainda existe na Ciência Política brasileira no que diz respeito ao conhecimento das instituições representativas locais.

O presente trabalho é um esforço no sentido de contribuir com mais elementos para o entendimento das lógicas que perpassam o comportamento parlamentar no legislativo estadual, com foco no caso do Espírito Santo. Ao adotar a lógica da conexão eleitoral como norteadora desse comportamento, contribuímos também para testar a capacidade explicativa desse modelo no caso do legislativo estadual.

## 2. ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESPÍRITO SANTO E A PRODUÇÃO LEGISLATIVA ENTRE 1999 E 2010.

Neste capítulo, apresentaremos a análise dos projetos de lei (PL) e das indicações (IND) propostos pelos deputados estaduais individualmente, no período entre 1999 e 2010 – isto é – as 14<sup>a</sup>, 15<sup>a</sup> e 16<sup>a</sup> legislaturas. O objetivo é traçar o perfil desta produção legislativa a partir de dois aspectos: o tema e a abrangência das propostas. Cabe observar que o termo “produção legislativa” aqui é utilizado para se referir não apenas à produção de leis, e sim no sentido amplo da atividade legislativa, já que nossa análise abarca também as indicações. Verificaremos em que medida os perfis da produção de projetos de lei e de indicações se diferem ou não e se houve mudanças ao longo do tempo, em especial com a inclusão da indicação, em 2003, entre as proposições possíveis.

A hipótese do nosso trabalho é que a produção legislativa, em especial a criação e o uso do mecanismo da indicação, está condicionada à lógica da conexão eleitoral. Significa dizer que partimos do pressuposto de que diante do contexto de limitações legislativas impostas pela Constituição e da necessidade de beneficiar ao seu eleitorado, os deputados criaram esse recurso institucional da indicação como uma forma de registrar sua intenção e expressá-la junto ao seu eleitorado, sinalizando sua conexão com as demandas deste.

A expectativa é a de que, com a instituição das indicações, diminuiria a produção de leis distributivas (identificadas por propor benefícios regionalmente circunscritos), seja por meio de projetos de leis de cunho autorizativo<sup>8</sup>, seja por meio de propostas fadadas ao veto por inconstitucionalidade. Para verificar este segundo aspecto, precisaríamos averiguar a tramitação e o parecer final das matérias – se aprovadas ou rejeitadas – aqui estudadas, mas devido aos limites deste trabalho, não o fazemos. Entretanto, em uma reportagem do jornal A Gazeta sobre a indicação e como os deputados a usam, é afirmado que ela é “uma alternativa para evitar o veto de matérias em plenário por inconstitucionalidade.” (FACHETTI, 2013, p. 34)

A fim de contextualizar o cenário político do período estudado, ofereceremos a seguir uma breve exposição sobre a composição político-partidária da Casa. Veremos que o período foi marcado por alta fragmentação partidária, o que diminuiu a importância dos partidos na organização das estratégias parlamentares e pode aumentar os incentivos ao distributivismo.

---

<sup>8</sup> São aqueles que em sua ementa autorizam o governador a executar determinada política sobre a qual o legislativo não tem poder para produzir legislação imperativa, isto é, a aprovação de uma lei autorizativa *autoriza*, mas não *obriga* a sua implementação, ficando a cargo do Executivo implementá-la ou não.

Depois, pontuaremos aspectos da metodologia com a qual traçamos o perfil da produção aqui apresentado e então, partiremos para a apresentação e análise de nossos dados.

## 2.1. Aspectos da composição político-partidária da Casa

Nesta seção do capítulo, faremos uma breve contextualização político-partidária da ALES no período estudado. Na tabela 1, mostramos a composição partidária da Casa, considerando os partidos pelos quais os deputados foram eleitos, desconsiderando as migrações partidárias que possam ter ocorrido durante a legislatura. Além dos deputados eleitos que assumiram o mandato no início de cada legislatura, serão considerados também aqueles parlamentares que, na condição de suplente, assumiram uma cadeira no decorrer da legislatura. Por isso, embora a Ales seja composta por 30 cadeiras, as legislaturas eleitas em 1998, 2002 e 2006 contêm, respectivamente, 34, 36 e 34 deputados.

Tabela 1. Composição partidária da ALES – 1998 a 2006

Partido	Eleições 1998		Eleições 2002		Eleições 2006	
	N	%	N	%	N	%
PFL/DEM	7	20,6	4	11,1	3	8,8
PMDB	5	14,7	2	5,6	2	5,9
PPS	5	14,7	3	8,3		
PSDB	4	11,8	2	5,6	2	5,9
PTB	4	11,8	3	8,3	4	11,8
PSB	3	8,8	2	5,6	5	14,7
PDT	2	5,9	2	5,6	4	11,8
PPB/PP	2	5,9	6	16,7	1	2,9
PMN	1	2,9	1	2,8	2	5,9
PT	1	2,9	4	11,1	3	8,8
PAN					2	5,9
PC do B			1	2,8		
PGT			1	2,8		
PL			3	8,3	2	5,9
PRP					2	5,9
PSC			1	2,8	1	2,9
PTC			1	2,8		
PT do B					1	2,9
Total	34	100,0	36	100,0	34	100,0

Fonte: Elaboração própria, a partir de dados do TSE (2014).

Observamos na tabela 1 que o período estudado foi marcado por alta e crescente fragmentação partidária na composição da Ales, chegando a quatorze partidos representados ao

longo da última legislatura, uma média aproximada de 2 deputados por partido. Como veremos mais a frente, fragmentação partidária excessiva diminui a importância dos partidos na organização das estratégias parlamentares e pode aumentar os incentivos ao modelo distributivista de organização parlamentar.

Entre 1999 e 2002, a mesa diretora da Ales, cujo mandato é de dois anos – portanto, nos 1º e 3º anos de cada legislatura são feitas eleições para tal – foi presidida por José Carlos Gratz (PFL), sendo governador do estado José Ignácio Ferreira (PSDB). A coligação que o elegeu, composta pelos partidos PPB, PSDC, PSDB, PV, PL, PFL, também elegeu 13 deputados que em algum momento exerceram mandato, inclusive o presidente da Casa durante todo o período.

Paulo Hartung foi o governador por dois mandatos seguidos, tendo sido eleito em 2002 pelo PSB e reeleito em 2006 pelo PMDB. Na 15ª legislatura, a casa foi presidida por Cláudio Vereza (PT) entre 2003/2004 e César Colnago (PSDB) entre 2005/2006. A coligação que elegeu o governador, composta pelos partidos PSB, PSD, PSC, PRONA, PT do B e PV contou com 03 deputados.

Já na 16ª legislatura, ocuparam a presidência da Casa os deputados Guerino Zanon (PMDB), no biênio 2007/2008, e Elcio Alvares (DEM), para 2009/2010. Nesse período, 11 deputados foram eleitos por partidos que compuseram a coligação formada por PTB, PMDB, PFL e PSDB, que reelegeu Paulo Hartung. Lembramos que o PFL foi refundado em 2007 sob a sigla DEM, portanto, ambos os presidentes dessa legislatura foram de partidos desta coligação.

Do ponto de vista teórico, entendemos que o deputado, cujo comportamento supostamente é norteado pela lógica da conexão eleitoral, age estrategicamente durante o seu mandato de modo a potencializar suas chances de reeleição. Portanto, qual a importância do partido para que o deputado atinja seu objetivo? Há pontos de vista diferentes sobre a questão, duas das quais serão apresentadas adiante, de forma sintética.

Uma primeira visão é oferecida por Lagos (2010). Segundo este autor, os estudos que tratam dos efeitos do sistema eleitoral sobre o sistema partidário, em geral, apontam como uma das consequências do arranjo institucional a personalização da política e, especialmente, das eleições. O sistema de lista aberta e representação proporcional para cargos do legislativo estimulariam a centralização da figura do candidato como agente individual, em detrimento das instituições político-democráticas, especialmente os partidos políticos, enfraquecendo identificações e vinculações partidárias.

Outra questão pontuada por Lagos (2010) é a fragilidade institucional dos partidos, que operam como meros pré-requisitos para as candidaturas. A possibilidade de coligações para as

eleições proporcionais é fator agravante dessa fragilidade, já que as cadeiras alcançadas pela coligação não são distribuídas proporcionalmente à contribuição de cada partido para a votação final. “Se a coligação ajuda a superar a barreira imposta pelo quociente eleitoral, o que determina a posição do candidato na lista é sua votação individual” (LAGOS, 2010, p. 55). Em outras palavras, além de a votação ser individualizada, a contribuição que cada partido deu ao conjunto dos votos da coligação não importa. Essas características, ainda segundo o autor, afetariam não apenas controle dos partidos sobre as estratégias de campanhas dos candidatos, mas também sobre sua atuação enquanto parlamentar.

Enquanto autores como Lagos apontam para a fraqueza dos partidos no campo eleitoral, autores como Figueiredo e Limongi (1999) afirmam que as normas internas e instituições do Congresso Nacional influenciam os comportamentos e as escolhas dos parlamentares, servindo como um bloqueio aos impulsos oriundos da arena eleitoral. Os partidos políticos, na arena legislativa, seriam importantes agentes de constrangimento para os interesses pessoais dos deputados, convertendo-se assim em elementos de controle e influência sobre os comportamentos dos congressistas. Em seus trabalhos, esses autores irão apontar para fatores como: a) o poder de controle dos líderes partidários; b) a necessidade de prestígio, por parte do deputado, junto ao partido, como condição para conseguir posições de destaque como cargos em comissões, etc.; c) a irracionalidade da atuação não partidária do parlamentar individual, que como tal tem poder de influência e de barganha praticamente nulo junto ao executivo, que negocia com o Legislativo sempre através dos partidos.

Entretanto, no caso do legislativo estadual, podemos imaginar um quadro diferente. Ao passo que o Congresso Nacional é composto por 513 deputados federais e 81 senadores, a Ales, por exemplo, é composta por 30 deputados. Portanto, o número pequeno de parlamentares e a alta fragmentação partidária podem favorecer uma negociação direta entre os atores individuais e o executivo. Além disso, na tabela apresentada com dados sobre composição partidária, é possível observar a alta fragmentação partidária no interior da Casa, com diversos partidos representados por um parlamentar. Quadro este que também foi observado por Petersem (2001), em período anterior ao estudado por nós.

Pessine (2013), em seu estudo sobre a organização parlamentar e a produção legislativa da Ales entre 2007 e 2010, afirma que “existem dispositivos regimentais em torno da atuação partidária, mas não existem incentivos para os membros da Casa atuarem conforme regras de agregação partidária” (p. 82). Segundo a autora, “há uma fragmentação partidária que se traduz na falta de importância dos partidos como atores determinantes no processo decisório,



características estas que foram confirmadas com a análise dos dados” (p. 110), já que a diferença encontrada por ela na produção legislativa, tendo como variável os partidos, foi mínima.

Diante do contexto da composição político-partidária da Ales, é possível entender que a fragmentação partidária observada se traduz em um ambiente institucional de partidos fracos e que favorece estratégias de ação legislativa individualizada e distributivista. Ou seja, o alto grau de diversidade de legendas representadas, ocasionando reduzidas bancadas partidárias, faz com que os partidos percam importância como organizadores da ação coletiva e incentiva as negociações caso a caso, favorecendo acordos distributivos ao invés de acordos programáticos.

## 2.2 Aspectos Metodológicos

Apresentaremos aqui como estabelecemos o perfil da produção legislativa estudada. Nossa amostra é composta por 6493 proposições, entre projetos de lei e indicações, apresentadas entre 1999 e 2010. Desconsideramos aquelas proposições de autoria coletiva, como mesa diretora e comissões, já que nosso objetivo aqui é analisar o comportamento parlamentar individual. Pela mesma razão, descartamos as proposições de autoria do Executivo, do Judiciário e dos órgãos estaduais de Controle, como o Ministério Público.

A tabela a seguir demonstra o quão representativo numericamente é o nosso recorte diante de toda a produção parlamentar do período estudado que, incluindo os outros tipos de proposições, soma 10.413. Ou seja, 3920 proposições se dividem entre mensagens, ofícios, projeto de decreto legislativo, projeto de lei complementar, projeto de resolução, projeto de emenda constitucional, recurso de questão de ordem, representação e requerimentos.

Tabela 2. Produção Legislativa X Legislatura

Tipo Prop.	14 <sup>a</sup> (1999-2002)		15 <sup>a</sup> (2003-2006)		16 <sup>a</sup> (2007-2010)		Total	
	N	%	N	%	N	%	N	%
Indicação	0	0	458	15,32	1478	32,84	1936	18,6
Projeto de Lei	1537	52,56	1221	40,85	1799	39,98	4557	43,8
Outros	1387	47,44	1310	43,83	1223	27,18	3920	37,6
Produção Total	2924	100	2989	100	4500	100	10413	100

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da Ales (2014).

Observamos que a produção total da 14<sup>a</sup> legislatura e 15<sup>a</sup> legislatura não difere tanto numericamente entre si, entretanto, a distribuição percentual entre cada tipo de proposição, sim.

Com a inclusão, em 2003, da indicação entre as proposições possíveis, é evidente que essa diferença ocorreria. Mas o que chama a atenção é que enquanto o percentual dedicado a projetos de lei diminuiu de 52,56% para 40,85%, os outros tipos de proposições variaram percentualmente menos: de 47,44% para 43,83%. Significa dizer que os deputados, ao se dedicarem também a produção de indicações, propuseram percentualmente menos projetos de leis em relação a legislatura anterior. Os outros tipos de proposições tiveram uma redução percentual menor. Já num segundo momento, entre 2007 e 2010, quando o percentual de indicações sobe de 15,32% para 32,84%, o percentual de projetos de lei, em comparação com a legislatura anterior, permanece praticamente o mesmo, enquanto o dos outros tipos cai de 43,83% para 27,18%. Portanto, seja em comparação aos projetos de lei, seja aos outros tipos de proposição, a indicação vem ascendendo em termos de importância numérica dentro da produção legislativa.

Como já dito, a análise que faremos dessa produção compreende dois aspectos: o tema e a abrangência da proposta. Para tanto, analisamos a ementa das proposições, isto é, o breve resumo do conteúdo da proposição fornecido pelo próprio autor, e a partir dela classificamos as proposições conforme descrevemos a seguir.

O tema, isto é, o assunto principal do qual trata a proposta, é tipificado a partir das seguintes classificações: *administração pública* – políticas ligadas à administração pública, criação e reorganização de conselhos e secretarias; iniciativas voltadas para o funcionalismo público, plano de cargos e carreiras, benefícios, contratações, iniciativa e regulamentação de concursos públicos; *economia* – regulamentação de atividades econômicas privadas em diferentes áreas como a agricultura, o comércio, a indústria, o turismo, o sistema financeiro, política tributária e orçamentária, e gestão de patrimônio público através de doações, permutas etc.; *fiscalização* – estabelecimento de mecanismos de maior controle sobre as atividades da administração pública; *homenagem* – nomeação de ruas, prédios, etc. homenageando alguma pessoa/grupo, concessão de títulos de cidadania, instituição de datas comemorativas; *social* – políticas de promoção dos direitos sociais como educação, saúde, moradia, lazer, segurança, transporte, cidadania, direito dos consumidores e também declarações de utilidade pública, *outros* – aquelas proposições cujo assunto não foi identificado ou que não se relacionavam com as categorias anteriores.

Em certa medida, nossa classificação de temas se aproxima de Domingues (2001). Entretanto, nosso diferencial é que, enquanto o autor trabalha com o tema *clientelismo*, que compreende iniciativas de cunho particularista, como homenagens e declarações de utilidade pública, nós optamos por definir a política distributiva não a partir de seu tema, mas sim de sua

abrangência. Tal opção se justifica porque compreendemos o distributivismo como políticas de benefício concentrado regionalmente. Portanto, o aspecto da abrangência é fundamental em nossa análise.

Para análise da abrangência, adaptou-se a tipologia utilizada por Amorim e Santos (2003). A intenção é aferir sobre o nível de agregação da proposição, sendo estabelecidos quatro níveis: a) Estadual, quando permite alcançar todo o ES, sendo o tipo de política mais abrangente em nossa amostra; b) Regional, quando é limitada para algum município ou alguma região do estado, ou seja, políticas distributivistas por excelência; c) Setorial, quando objetiva atender apenas um setor da sociedade, uma classe, ou um grupo; e) Pessoal, quando visa beneficiar um indivíduo, como, por exemplo, concessões de título de cidadania e homenagens.

Para determinar o perfil da produção legislativa, construímos um banco de dados com as seguintes variáveis: a) tipo de proposição, b) número da proposição conforme o registro da Ales, c) autor da proposição, d) ementa da proposição, e) ano da proposição, f) a legislatura, g) tema da proposição, h) abrangência da proposição, i) interesse representado (identificação da microrregião do estado para a qual a proposta de destina, no caso das proposições previamente classificadas com a abrangência regional). Além dessas variáveis, nosso banco também é composto por variáveis ligadas aos resultados eleitorais, que serão apresentadas no capítulo 3.

### 2.3 O perfil da produção legislativa entre 1999 e 2010.

Esta seção do capítulo é destinada ao perfil da produção legislativa estudada. Mais uma vez, vale mencionar que a hipótese do nosso trabalho é que a produção legislativa, em especial a criação e o uso do mecanismo da indicação, está condicionada à lógica da conexão eleitoral. Portanto, pressupomos que diante do contexto de limitações legislativas impostas pela Constituição que impedem que os parlamentares aloquem recursos da administração pública para suas bases e da necessidade de distribuir benefícios ao seu eleitorado, os deputados criaram esse recurso institucional da indicação como uma forma de registrar sua intenção, seus esforços, ainda que limitados, pelo atendimento das demandas das bases.

A expectativa é a de que, com a instituição das indicações, diminuiria a produção de projetos de leis distributivos (identificadas por propor benefícios regionalmente circunscritos), seja por meio de projetos de cunho autorizativo, seja por meio de propostas fadadas ao veto por inconstitucionalidade. Estes seriam os meios que os deputados tinham para demonstrar seus esforços de atender às demandas clientelistas. Com a criação da indicação, pensamos que se

criou um recurso institucional formal capaz de dar vazão a essas necessidades, sem ferir os limites constitucionais de divisão de poderes e por isso poder ser aprovado pela Casa. Assim sendo, nossa hipótese é que se deve notar uma queda no número de projetos de lei autorizativos ou distributivos à medida em que se produz indicações dessa natureza. Portanto, também esperamos que o uso da indicação tenha um perfil mais distributivo em comparação aos projetos de lei e essa questão será avaliada principalmente pela abrangência das proposições.

Tabela 3. Legislatura x Tipo de Proposição x Tema

Leg.	Prop.	Tema							Total
		Social	ADM Pública	Economia	Homenagem	Fiscalização	Outros		
14 <sup>a</sup>	PL	N	788	107	247	279	27	89	1537
		%	<b>51,27</b>	6,96	16,07	18,15	1,76	5,79	100,00
15 <sup>a</sup>	IND	N	316	75	56	3	2	6	458
		%	<b>69,00</b>	16,38	12,23	0,66	0,44	1,31	100,00
	PL	N	468	54	133	500	24	42	1221
		%	<b>38,33</b>	4,42	10,89	<b>40,95</b>	1,97	3,44	100,00
16 <sup>a</sup>	IND	N	1183	82	140	6	10	57	1478
		%	<b>80,04</b>	5,55	9,47	0,41	0,68	3,86	100,00
	PL	N	809	31	288	481	25	165	1799
		%	<b>44,97</b>	1,72	16,01	26,74	1,39	9,17	100,00

Fonte: Banco de dados próprio, construído a partir de dados da Ales (2014).

A tabela 3 mostra o perfil temático da produção legislativa no período estudado. Queremos destacar alguns pontos. Primeiro, uma das funções da Ales é fiscalizar os atos do Poder Executivo. Talvez por que existam outros meios institucionais de fazê-lo, as propostas classificadas como “fiscalização” são mínimas, não chegando a 2% em todo o período.

Devido ao caráter das propostas, alguns temas se concentram mais entre as indicações e outros entre os projetos de lei. Por exemplo, o percentual de indicações cujo tema é sobre administração pública prevalece sobre o de projetos de lei, já que a competência de ação nesses temas é maior e/ou exclusiva do executivo. Já as homenagens são quase todas na forma de projeto de lei, uma vez que é competência de o legislativo conceder títulos de cidadania espírito-santense, nomear ruas/edifícios e estabelecer datas comemorativas e assim o fazem por meio desse tipo de proposição. Este é o meio institucional mais viável através do qual os parlamentares estaduais podem dar vazão a seus pendores clientelistas.

Nas três legislaturas, o tema que mais concentra propostas é o social, seguido das homenagens. Do ponto de vista do nosso recorte teórico, faz sentido que assim seja, pois na categoria “social” se enquadram diversas propostas de perfil distributivista, como declaração de utilidade pública, indicações para asfaltamento de ruas, construção de praças, entre outros. Além disso, independentemente de ser distributivista ou não, ou seja, propor ou não benefícios com abrangência regional, políticas sociais podem gerar impactos positivos para a sociedade e esse benefício, ainda que difuso, pode ser aproveitado eleitoralmente. As propostas de homenagens, por sua vez, apresentam baixo custo de proposição e aprovação, e podem servir para agradar a bases eleitorais do parlamentar.

Analizando o perfil temático das propostas ao longo do tempo, um dado chama a atenção: o aumento percentual significativo dos projetos de lei propondo homenagens na 15ª legislatura, a primeira desde a inclusão da indicação como proposição possível, em relação à 14ª legislatura, quando ainda não se tinha a indicação. O percentual aumenta de 18,15% dos projetos de lei classificados como homenagens para 40,95%. Esse aumento é inesperado pensando à luz de nossa hipótese de que o perfil dos projetos de lei teria um caráter menos distributivo com a criação das indicações. Vale ressaltar, entretanto, que apenas o perfil temático, sem considerar a abrangência das propostas, não é suficiente para negar nossa hipótese, uma vez que definimos distributivismo essencialmente como políticas de impacto geograficamente localizado.

Por outro lado, percebemos outro movimento nos dados mais favoráveis a afirmação de nossa hipótese: o perfil temático das indicações, que são majoritariamente classificadas com o tema social. Isso pode evidenciar que seu uso é efetivamente feito para dar vazão à necessidade dos parlamentares de demonstrar suas intenções clientelísticas.

A tabela 4, mostrada a seguir, traz importantes dados para nossa análise, que é o perfil da produção legislativa a partir do grau de abrangência das propostas. Essa importância se dá porque, como já afirmamos diversas vezes, classificamos como políticas distributivas aquelas que propõem benefícios regionalmente concentrados. Nesse sentido, temos de um lado as propostas de abrangência estadual, em nosso caso, representando um caráter mais universalista de produção legislativa e de outro àquelas classificadas com abrangência regional, compondo uma produção legislativa marcada pelo distributivismo.

E as propostas de abrangência setorial? Se pensarmos que um deputado, por exemplo, foi eleito não pelos votos de uma região geograficamente delimitada, mas por “levantar a bandeira” de alguma categoria profissional, como policiais, ou de algum grupo social, como portadores de deficiência física, sua forma de distribuir benefícios a sua base seria propor políticas de abrangência setorial. Por esse lado, políticas assim classificadas estariam mais ligadas ao perfil

distributivo. Por outro lado, um deputado pode propor políticas voltadas a um setor específico da sociedade sem que o incentivo para tal venha da arena eleitoral. Para avaliarmos melhor a questão, teríamos que levantar dados referentes às campanhas eleitorais dos deputados, o que escapa ao objetivo maior desse trabalho. Por isso, para efeitos de nossa análise, consideraremos as propostas de abrangência setorial como mais ou menos neutras em relação a um perfil mais universalista ou mais distributivo de produção legislativa.

Já as propostas de abrangência pessoal são unicamente as concessões de título de cidadania espírito-santense. Parece lógico que o parlamentar irá propor essa concessão a pessoas de sua base eleitoral. Entretanto, metodologicamente, não possuímos recursos para saber em quais circunstâncias o parlamentar conheceu àquele quem deseja homenagear, se o homenageado atuou positivamente em prol da eleição de quem o está homenageando, o que inviabiliza uma análise mais objetiva acerca dessa questão. Não temos como saber se o incentivo para aquela homenagem veio do perfil geográfico de voto do deputado, portanto não podemos ligá-la diretamente ao distributivismo. O que podemos afirmar é que se trata de um tipo de proposta que por definição está afastada de um perfil universalista de produção legislativa e se caracteriza como clientelismo.

Tabela 4. Abrangência x Legislatura x Proposição

Legislatura	Proposição	Abrangência					
		Estadual	Regional	Setorial	Pessoal	Total	
14ª Leg. (1999-2002)	PL	N	717	376	244	200	1537
		%	<b>46,6</b>	<b>24,5</b>	<b>15,9</b>	<b>13</b>	<b>100</b>
15ª Leg. (2003-2006)	IND	N	145	239	74	0	458
		%	<b>31,7</b>	<b>52,2</b>	<b>16,2</b>	<b>0</b>	<b>100</b>
	PL	N	516	173	125	407	1221
		%	<b>42,3</b>	<b>14,2</b>	<b>10,2</b>	<b>33,3</b>	<b>100</b>
16ª Leg. (2007-2010)	IND	N	404	919	155	0	1478
		%	<b>27,3</b>	<b>62,2</b>	<b>10,5</b>	<b>0</b>	<b>100</b>
	PL	N	941	292	244	322	1799
		%	<b>52,3</b>	<b>16,2</b>	<b>13,6</b>	<b>17,9</b>	<b>100</b>

Fonte: Banco de dados próprio, construído a partir de dados da Ales (2014).

Na tabela 4 observamos três pontos interessantes para avaliar a confirmação ou a negação de nossa hipótese de que as indicações foram criadas com o objetivo de dar vazão aos anseios distributivistas dos deputados, o que teria como consequência um perfil mais universalista de produção de projetos de lei. O primeiro é que, de fato, constatamos uma diminuição percentual

da produção de projetos de lei com abrangência regional nas 15ª e 16ª legislaturas em relação à 14ª, quando as indicações ainda inexistiam. Segundo, nas duas legislaturas em que as indicações fizeram parte da produção legislativa, estas foram utilizadas majoritariamente para propor políticas regionalmente delimitadas. Esses dois pontos advogam pela confirmação de nossa hipótese.

Entretanto, observamos também um aumento considerável de projetos de lei de abrangência pessoal na 15ª legislatura. Como pontuamos anteriormente, esse tipo de proposta se afasta de um perfil mais universalista de produção legislativa. É interessante observar que essas propostas de abrangência pessoal são as concessões de títulos de cidadania espírito-santense e foram classificadas com o tema *homenagens*. Na tabela 3 mostramos que 40,95% dos projetos de lei na 15ª legislatura foram classificados nesta categoria. Enquanto na tabela 4, 33,3% dos projetos de lei foram classificados com a abrangência pessoal. Isso mostra que 7,65 pontos percentuais dos projetos de lei classificados como homenagens tiveram abrangências mais amplas. Por isso ressaltamos a importância de avaliar o grau de agregação das propostas. De todo modo, esse aumento faz com que o perfil da produção de projetos de lei desta legislatura não seja tão universalista como nossa hipótese supunha. Isso pode se dar por incentivos vindos da arena eleitoral, talvez o perfil geográfico do voto dos deputados que compuseram essa legislatura tenha impactado no sentido de mais incentivos à produção clientelista do que o dos deputados da legislatura anterior. Esse aspecto do perfil geográfico do voto será avaliado no próximo capítulo.

Outra possibilidade de explicação desse comportamento inesperado demonstrado pelos dados é que se trate de um momento de adaptação ao uso do novo mecanismo institucional que é a indicação, porquanto na 16ª legislatura vemos perfis de produção de projetos de lei e indicações mais ideais no sentido da confirmação de nossa hipótese: as indicações com impacto majoritariamente regional, correspondendo a 62,2%, enquanto 52,3 % dos projetos de lei propõem benefícios com nível de agregação mais geral, ou seja, estadual.

As proposições de abrangência setorial não apresentam grandes variações, seja do ponto de vista do passar do tempo, seja do ponto de vista do tipo de proposição. E as propostas classificadas como pessoais se concentram nos projetos de lei, visto que, como antes dito, o projeto de lei é uma forma regimentalmente prevista e viável para a oficialização de homenagens a cidadãos individuais, inexistindo indicações com essa abrangência. Esse fato gera uma fragmentação desigual na distribuição dos percentuais entre as abrangências: ela está presente apenas no perfil dos projetos de lei. Como um de nossos objetivos é comparar o perfil da produção de projetos de lei e de indicações, então, na tabela a seguir, desconsideramos todas

as proposições cuja abrangência é pessoal, com o objetivo de avaliar este perfil a partir das abrangências que eles efetivamente compartilham entre si.

Tabela 5. Abrangência Estadual, Regional e Setorial x Legislatura x Proposição

Legislatura	Proposição	Abrangência			Total	
		Estadual	Regional	Setorial		
14ª	PL	N	717	376	244	1337
		%	<b>53,63</b>	28,12	18,25	100
15ª	IND	N	145	239	74	458
		%	31,66	<b>52,18</b>	16,16	100
	PL	N	516	173	125	814
		%	<b>63,39</b>	21,25	15,36	100
16ª	IND	N	404	919	155	1478
		%	27,33	<b>62,18</b>	10,49	100
	PL	N	941	292	244	1477
		%	<b>63,71</b>	19,77	16,52	100

Fonte: Banco de dados próprio, construído a partir de dados da Ales (2014).

Observamos que fica mais claro que entre a 14<sup>a</sup> e a 15<sup>a</sup> legislaturas, quando as indicações são incluídas no processo legislativo, os projetos de lei passaram a ser mais utilizados para produzir políticas de impacto estadual, ou seja, universal, já que o percentual de projetos assim classificados sobe de 53,63% para 63,39% e permanece mais ou menos constante na legislatura seguinte. Já o percentual de projetos de lei de abrangência regional diminui de 28,12% para 21,25%. Aqueles que contemplam um setor da sociedade não apresentam variações muito significativas.

As indicações, por outro lado, são marcadamente de impacto regional, com um percentual que veio crescendo ao longo das legislaturas. Percebendo os números absolutos, na 16<sup>a</sup> legislatura, enquanto 919 indicações foram propostas com abrangência regional, apenas 292 projetos de lei foram assim classificados. Já entre as proposições que propõem benefícios difusos, ou seja, com abrangência estadual, há 941 projetos de leis e 404 indicações. Fica claro como, de um lado, as indicações são mais utilizadas do que os projetos de lei para atender a uma necessidade de produzir políticas distributivas e de outro, as propostas de abrangência estadual são em sua grande maioria projetos de lei.

Diante do perfil de produção de indicações que os dados mostraram, pensamos ser razoável afirmar que as indicações podem ser um instrumento legislativo formal do que Mayhew (1974) chama de *credit claiming* ou reivindicação de créditos, um tipo de prestação



de contas perante o eleitor e também de *advertising*, ou seja, a publicização da reputação pessoal. Através das indicações, o parlamentar pode exercer a sua função de *representar* seu eleitorado e suas necessidades perante o Poder que possui prerrogativa constitucional de execução administrativa. Portanto, de um lado, a indicação é um recurso institucional para o parlamentar deixar registrado de maneira oficial sua atenção às bases eleitorais, servindo de subsídio tanto para ele demonstrar que *fez sua parte*, quanto para a reivindicação de crédito e publicização de políticas que o Executivo possa vir a realizar. De outro lado, ao indicar tal ação ao Executivo, o parlamentar também denota para seu eleitorado a quem cabe efetivamente solucionar suas demandas por meio de políticas públicas e/ou direcionamento de recursos. Dito de maneira simples, a indicação é um recurso institucional para o parlamentar fazer a parte que lhe cabe e provar que a fez para seu eleitorado.

Durante a análise das ementas das proposições, encontramos uma indicação e um projeto de lei que ilustram a importância do *credit claiming* e da *advertising* para as estratégias de atuações dos deputados. A indicação 11/2005, aprovada pelo plenário, em sua ementa diz: “Indicação ao Governador do Estado, para que o Poder Executivo, ao acatar uma Indicação Legislativa, cite o nome do Deputado autor da matéria.”. Para justificar sua proposta, o autor, deputado Cabo Elson, pontuou que:

“a indicação que ora submetemos aos nobres pares desta Augusta Casa de Leis, tem como objetivo principal dar transparência às ações parlamentares. Ao ser inserida entre as proposições legislativas, a indicação passou a ser usada com frequência pelos Deputados, tornando-se um instrumento importante para população que utiliza esse recurso para expressar e encaminhar suas solicitações e sugestões ao Governo do Estado. Vários segmentos da sociedade têm buscado o Legislativo Estadual para sugerir ações ao Governo e conseqüentemente, discutir uma forma de implementá-las. Muitas vezes o Governo acata a Indicação encaminhada pelo Deputado, contudo, não informa o autor da mesma. Sendo assim, solicitamos aos nobres pares dessa Casa, que aprovem a presente medida como forma de transmitir ao povo capixaba, o nosso compromisso e respeito pela credibilidade que nos foi confiada.”<sup>9</sup>.

---

<sup>9</sup> Diário do Poder Legislativo. Vitória-ES, 01 de março de 2005, p. 228.

Já o projeto de lei 472/2008, de autoria do deputado Euclério Sampaio, “obriga a indicação no Diário Oficial do Estado da autoria da Lei publicada.”. Em sua justificativa, o autor escreveu: “a medida visa possibilitar um instrumento a mais para a sociedade fiscalizar a administração pública, através da verificação da atuação dos legisladores de nosso Estado, bem como de prestigiar aquele que teve uma iniciativa aprovada e transformada em lei” <sup>10</sup>. Este projeto foi considerado inconstitucional pela Comissão de Justiça da Casa.

Outro aspecto que nos propomos a analisar para avaliar a aplicabilidade desta hipótese é a produção de projetos de lei autorizativos, que são aqueles que autorizam o governador a executar determinada política sobre a qual o legislativo não tem poder de coerção.

Um exemplo de projeto de lei autorizativo é o PL 115/1999 de autoria do deputado Eval Gaazi, em que sua ementa diz: “Autoriza o Poder Executivo a instalar unidade do Departamento Médico Legal no município de Colatina”. Percebemos que, uma vez que o legislativo não tem poder de impor ao governador que execute tal política, ele o autoriza a fazê-lo. Já um projeto de lei não-autorizativo, ou impositivo, pode ser exemplificado pelo PL 23/2001, em que o autor Gilsinho Lopes propõe em sua ementa: “obriga o Estado do Espírito Santo a devolver ao cidadão a taxa de inscrição em concurso público que não foi realizado”.

Embora a porcentagem do tipo de projeto autorizativo tenha se mantido minoritária ao longo do tempo, é importante destacar que entre 1999 e 2002, quando não havia o recurso da indicação, esta foi de 12,5%. A partir de 2003 ela entra em declínio, aproximando-se de 0%.

Tabela 6. Projeto de Lei Autorizativo x Legislatura

Projeto de Lei Autorizativo		Legislatura			Total
		1999-2002	2003-2006	2007-2010	
Não	N	1345	1669	3269	6283
	%	87,5	99,4	99,8	96,8%
Sim	N	192	10	8	210
	%	12,5	0,6	0,2	3,2%
Total	N	1537	1679	3277	6493
	%	100,0	100,0	100,0	100,0%

Fonte: Banco de dados próprio, construído a partir do site da Ales (2014).

Com esses dados, confirmamos nossa hipótese de que, diante do contexto de limitações legislativas impostas pela Constituição e da necessidade de distribuir benefícios ao seu eleitorado, os deputados criaram o recurso institucional da indicação para atender a essa

<sup>10</sup> Diário do Poder Legislativo. Vitória-ES, 04 de maio de 2009, p. 1263.

finalidade. Como consequência, a produção de projetos de lei de cunho autorizativo não só diminuiu, como deixou de ser estatisticamente relevante. Além do mais, os projetos de lei com abrangência regional, portanto de caráter mais distributivo, diminuíram, concentrando-se mais em políticas a nível estadual. Os pendoros distributivistas dos parlamentares estaduais capixabas passaram a se expressar por meio das indicações.

## 2.4 Conclusões

O objetivo desse capítulo foi traçar o perfil da produção de projetos de lei e de indicações da Ales entre 1999 e 2010. Nossa hipótese é que a criação e o uso do mecanismo da indicação, em 2003, foram motivados pela necessidade de produzir políticas distributivas diante de um contexto de limitação constitucional para tal. Isso geraria um impacto no perfil da produção de projetos de lei, que passaria a apresentar um perfil mais universalista e teria um caráter autorizativo menor. Já as indicações seriam majoritariamente distributivistas. Podemos afirmar, com base em nossos dados, que temos elementos que confirmam esta hipótese, apesar de também ter um comportamento inesperado em relação à produção de proposições de caráter personalista na 15ª legislatura. O perfil da produção de projetos de lei mudou, passando a ter um impacto mais estadual, e os projetos de cunho autorizativo deixaram de ser percentualmente relevantes. O uso das indicações, por outro lado, de fato privilegia o perfil distributivista, com benefícios regionalmente circunscritos.

Vale ressaltar que, no capítulo 3, cruzaremos o perfil da produção legislativa com o perfil do padrão de votação dos deputados. Esperamos que diferentes perfis de votação na arena eleitoral incentivem diferentes comportamentos na arena legislativa, gerando diferentes perfis de produção legislativa. Portanto, a análise do perfil dessa produção por si só não basta para verificar se a lógica da conexão eleitoral se faz presente. Embora já seja possível identificar que políticas distributivistas são produzidas, precisamos saber se os padrões de votação impactam na produção das mesmas. É o que faremos a seguir.

### 3. PRODUÇÃO LEGISLATIVA E A LÓGICA DA CONEXÃO ELEITORAL

Neste capítulo, analisaremos em que medida a lógica da conexão eleitoral está presente na produção legislativa dos deputados no período estudado, levando em consideração o perfil geográfico de votação. Vamos traçar esse perfil a partir da dimensão da concentração ou dispersão de suas bases eleitorais. Secundariamente, também identificaremos se a origem de seus votos são municípios da região metropolitana ou do interior do estado. Portanto, indicaremos onde os deputados conquistaram seus votos e qual o grau de concentração ou dispersão de suas bases eleitorais.

O perfil de votação é classificado em quatro categorias: concentração alta, concentração moderada, dispersão moderada e dispersão alta. A hipótese é, se a lógica da conexão eleitoral é capaz de explicar o comportamento parlamentar, então diferentes perfis de votação gerariam diferentes incentivos de comportamento e, conseqüentemente, diferentes perfis de produção legislativa. As votações concentradas teriam mais incentivos a produzir políticas de impacto regional, ou seja, um perfil de produção mais distributivista, ao passo que dispersão territorial do voto se refletiria em um comportamento mais universalista, em nosso caso, em proposições de abrangência estadual ou representando interesses de segmentos que ultrapassam as fronteiras de um ou de alguns poucos municípios, como as proposições de abrangência setorial.

Do ponto de vista da dicotomia região metropolitana/interior, os deputados advindos da região metropolitana apresentariam propostas de caráter mais universal e aqueles do interior, de caráter mais regional.

Além disso, também identificaremos, no caso das proposições de abrangência regional, para quais regiões os deputados direcionaram as suas propostas. Então, calcularemos o Índice de Conexão (IC), ou seja, cruzaremos o impacto da produção legislativa com as regiões onde os deputados receberam votos e analisaremos em que medida esses dados se justapõem. Também verificaremos se o padrão de votação tem impacto no maior ou menor grau desse índice.

Também apresentaremos alguns dados destacando como variável determinante se o deputado teve sucesso eleitoral durante o período que estamos estudando, avaliando se há diferença no comportamento de deputados exercendo o primeiro, segundo ou terceiro mandato.

A seguir, pontuaremos a metodologia utilizada para definir o perfil de votação e o índice de conexão e então apresentaremos nossos dados.

### 3.1 Aspectos Metodológicos

Nesta seção do capítulo, explicaremos como definimos o perfil de votação dos deputados no período estudado a partir da dimensão da concentração/dispersão dos votos. Barry Ames (2003) trata dessa dimensão da concentração utilizando um índice chamado de Moran I, “que calcula a distribuição espacial dos municípios em que o candidato tem um bom desempenho. Esses municípios podem estar concentrados, como localidades vizinhas ou próximas, ou dispersos geograficamente” (AMES, 2003, p. 65). Já Carvalho (2003), seguido por Lagos (2010), opta pelo o índice de fragmentação de Rae, invertido, e justifica sua opção por se tratar de um índice de larga tradição na literatura de ciência política e da geografia do voto no Brasil. Segundo ele, “o critério espacial, ou seja, a contiguidade ou não dos municípios, se vê indiretamente contemplada. É de se esperar a correlação positiva entre concentração e contiguidade espacial, por um lado, e fragmentação e descontinuidade espacial, por outro – sobretudo em faixas extremas” (CARVALHO, 2003, p. 96).

Para identificarmos o perfil geográfico de votação de acordo com o grau de concentração, utilizamos o mesmo índice utilizado por Carvalho (2003), calculado pela seguinte fórmula:

$$NER = \frac{1}{\sum V_i^2}$$

Onde:

$V_i$  = nº de votos do deputado X no município i / nº total de votos do deputado X no estado.

Entretanto, ao invés de calcularmos o índice tomando como unidade os votos em um município, optamos por agregar os resultados eleitorais de cada deputado por microrregiões administrativas definidas conforme a lei estadual nº 9.768/2011<sup>11</sup>. Ou seja, **em nosso caso,  $V_i$  é o número de votos do deputado X na região i / nº total de votos do deputado X no estado.** Essa opção não só facilita nossas análises (tanto do perfil da votação, quanto do índice de conexão, que veremos mais a frente), como também tem o benefício de contemplar a questão da contiguidade dos municípios.

Na literatura tem se adotado este índice para determinar o número efetivo de partidos presentes no sistema político. Em nosso caso, o índice, que chamamos de NER (número efetivo de regiões), irá sugerir o número de regiões em que os deputados estaduais eleitos foram votados de forma efetiva. Embora se trate de uma variável contínua, Carvalho (2003) constrói

---

<sup>11</sup> VER ANEXO I

a partir dos valores por ele observados uma tipologia capaz de conferir significado político a esses valores.

Vejamos como exemplo o cálculo do NER<sup>12</sup> para o deputado Antônio Cavaliere nas eleições de 1998. O deputado obteve os votos conforme a tabela a seguir.

Tabela 7. Resultado eleitoral do deputado Antônio Cavaliere nas eleições de 1998 por microrregião do estado do ES

Microrregião	Votos	
	N	%
Metropolitana	371	2
Central Serrana	25	0
Sudoeste Serrana	8	0
Litoral Sul	3	0
Central Sul	5	0
Caparaó	5	0
Rio Doce	15252	96
Centro-Oeste	34	0
Nordeste	52	0
Noroeste	80	1
Total	15835	100

Fonte: Banco de dados próprio, construído a partir do site do TRE- ES (2014).

Portanto, o cálculo do índice para este deputado se dá de acordo a aplicação da fórmula abaixo, cujo resultado deu um valor de 1,08. Assim sendo classificado como um deputado de votação com concentração alta, conforme explicação que daremos logo mais.

$$N = \frac{1}{0,96^2 + 0,02^2 + 0,01^2} = \frac{1}{0,9221} = 1,08$$

Na amostra analisada, o conjunto dos deputados eleitos para as 14<sup>a</sup>, 15<sup>a</sup> e 16<sup>a</sup> legislaturas, o índice teve variação de 1,08 a 4,56; de 1,09 a 3,58 e de 1,06 a 5,78, respectivamente. Adaptando a tipologia de Carvalho (2003) para o nosso caso de estudo, definimos quatro faixas de concentração ou dispersão do voto.

<sup>12</sup> Para ver o NER de todos os deputados em todas as legislaturas estudadas, consultar Apêndices I, II e III.

1. Deputados de Votação com Concentração Alta: o NER está no intervalo  $1,0 \leq \text{NER} < 1,55$ . Nesta faixa, situam-se os deputados que conseguem concentrar em uma mesma região no mínimo 80% de seus votos.
2. Deputados de Votação com Concentração Moderada: o NER está no intervalo  $1,55 \leq \text{NER} < 2,50$ . Nesta faixa, o deputado obtém de 60% a 80% de seus votos em uma região.
3. Deputados de Votação Dispersa Moderada: o NER está no intervalo  $2,50 \leq \text{NER} < 3,70$ . Na primeira faixa de dispersão, o deputado concentra, em uma única região, entre 40% e 60% de seus votos.
4. Deputados de Votação Dispersa Alta: o NER está no intervalo  $3,7 \leq \text{NER} < 6$ . Na faixa de dispersão mais alta, o deputado obtém, na região onde concentra mais votos, até 40% deles.

Para explicar a ocorrência de diversos tipos de padrão de votação, Carvalho (2003) avalia um conjunto de variáveis de natureza sociodemográfica (magnitude do eleitorado, grau de desenvolvimento dos estados), político-institucional (número de partidos, candidatos concorrentes) e também relacionadas aos perfis individuais dos deputados, como padrão de carreira e ocupação. Por exemplo, candidatos que têm em sua trajetória um cargo eletivo no executivo municipal – prefeito ou vice-prefeito – tendem a ter um padrão de votação concentrado. Já candidatos que acumulam mandatos no legislativo teriam um padrão de votação mais fragmentado, devido à ampliação de suas bases eleitorais. Isso seria possível por fatores como maior exposição na mídia, possibilidade de novos acordos regionais, maior tempo e conhecimento para poder destinar recursos e benefícios para diferentes municípios em diferentes regiões do estado, maior poder de influência e prestígio dentro do partido e na utilização de sua estrutura durante as campanhas eleitorais (LAGOS, 2010).

Entretanto, nosso objetivo aqui não é avaliar quais variáveis explicam o padrão de votação encontrado e sim perceber em que medida esse padrão tem influência sobre as estratégias que os deputados adotam durante seu mandato, especialmente na produção de projetos de leis e indicações. A hipótese é que deputados com padrão de votação concentrado teriam mais incentivos a propor políticas distributivistas – de abrangência regional – do que aqueles de padrão fragmentado. Estes se beneficiariam mais de políticas de impacto universalista, em

nosso caso, abrangência estadual, ou representando interesses de segmentos que ultrapassam as fronteiras de um ou de alguns poucos municípios, como as proposições de abrangência setorial.

Barry Ames (2003) também chama a atenção para a dimensão da dominância, que reflete o grau de penetração vertical do candidato nas municipalidades onde obteve votos. Tal dimensão verifica se o montante de votos que tal deputado recebe lhe permite dominar ou tão somente partilhar o controle político das municipalidades. A influência que essa dimensão exerce sobre as estratégias dos deputados está relacionada ao *credit claiming* e à *advertising* (propaganda de si) evocados por Mayhew (1974). A utilidade dessa atividade do ponto de vista da conexão eleitoral é a possibilidade de um parlamentar reivindicar o crédito e ser reconhecido como responsável por propiciar determinado benefício a seu eleitorado, sendo essencial para a sua perpetuação eleitoral (CARVALHO 2003). Se o deputado apresenta um padrão de votação dominante, há mais incentivos para a alocação concentrada de recursos. Já aquele que não domina suas bases eleitorais encontra mais dificuldades em reivindicar o crédito por algum benefício, ou seja, a utilidade eleitoral do comportamento distributivista é menor.

Ainda que reconheçamos a importância da dimensão da dominância, a operacionalização do conceito por meio de um índice ainda não se pauta em alguma tradição nos trabalhos pelos quais estamos nos guiando. Barry Ames (2003) e Carvalho (2003) calculam este índice de formas diferentes. Lagos (2010) opta por seguir Ames (2003) e pontua que embora o trabalho de Carvalho (2003) constitua uma valiosa contribuição aos estudos sobre conexão eleitoral, ainda apresenta limites. A motivação de Lagos (2010) então é de demonstrá-los e superá-los. Além disso, este índice como operacionalizado pelos autores é avaliado de modo relativo, ou seja, padrões de votação mais ou menos dominante em relação uns aos outros, mas não é capaz de definir objetivamente o limite entre dominância e não dominância. Diante dos limites de nosso trabalho, que busca avaliar a aplicabilidade de um modelo e não seu refinamento metodológico, nós escolhemos não trabalhar com o índice de dominância, entendendo que isso gera algum limite à capacidade explicativa de nossos dados.

Contudo, a nossa visualização da geografia do voto não se restringirá à dimensão da concentração. Tradicional nos estudos da sociologia eleitoral brasileira, analisaremos a dicotomia capital/interior. Este contraste tem sido usado como termo de referência na abordagem de questões como a descontinuidade entre as áreas urbanas e rurais, o impacto dessas descontinuidades sobre o sistema representativo e o contraponto entre práticas políticas clientelistas e ideológicas. Em nosso caso, destacamos a hipótese – baseada em indicadores socioeconômicos – segundo a qual as áreas do interior e das capitais dos estados estariam associadas a vetores distintos de comportamento político, com especial atenção ao que se passa



na esfera legislativa: no primeiro caso, ao clientelismo e ao localismo, no segundo, à política ideológica e ao universalismo. (CARVALHO, 2003)

Carvalho (2003) demonstra que estudos contemporâneos de orientação neointitucionalista chegam a conclusões semelhantes às avançadas pela sociologia política.

“(...) de acordo com os termos da literatura distributivista, o localismo na arena eleitoral se traduziria em paroquialismo na esfera legislativa: ainda, para essa mesma literatura, colégios eleitorais de grande dimensão, como as capitais dos estados, gerariam desincentivos para o predomínio da lógica do particularismo legislativo, menos pelas características socioeconômicas dessas áreas e mais pela impossibilidade de reivindicação de crédito por benefícios desagregados em distritos de grande dimensão.” (CARVALHO, 2003, p. 123)

Conforme pontuamos acima, nós agregamos os dados eleitorais dos deputados por região. Portanto, aqui, trabalhamos com a dicotomia região metropolitana/interior. Consideramos deputados advindos da região metropolitana aqueles que conquistaram a maior porcentagem de seus votos nessa região.

O Índice de Conexão – IC – mede a “coerência” entre a origem dos votos do parlamentar e a destinação de proposições. Ele mede a relação entre a proporção de votos com os quais cada região contribuiu para a eleição do deputado e a proporção de proposições destinadas a esta mesma região ao longo do mandato.

O IC foi aqui calculado adaptando o modelo de Lagos (2010), expresso pela seguinte fórmula:

$$IC = \frac{P_i}{V_i}$$

Onde:

$P_i$  = o percentual de proposições do deputado destinada a região que mais contribuiu com votos para o mesmo.

$V_i$  = o percentual de votos do deputado no estado obtido nessa mesma região.

Portanto:

1. Deputados com  $IC = 1$ : indica que houve total “coerência” entre a proporção de votos que o deputado recebeu nessa região e a proporção de proposições que destinou a ela.
2. Deputados com  $IC < 1$ : indica que a proporção de proposições destinada a essa região foi menor que a proporção de votos recebidos nela.
3. Deputados com  $IC > 1$ : indica que a proporção de proposições direcionadas a essa região foi maior que a proporção de votos que nela o deputado recebeu.

Vejamos um exemplo. Se um dado deputado recebeu, na região que lhe é mais importante, 50% de seus votos, e destinou para essa mesma região 50% de suas proposições, então o IC, neste caso, seria igual a um (0,5/0,5), indicando uma grande “coerência” entre as duas variáveis (proporção de proposições em relação à proporção de votos). Se este mesmo deputado tivesse atribuído a essa região apenas 25% do total de suas proposições, então seu IC seria de 0,5 (0,25/0,5), indicando que a proporção de proposições direcionadas a essa região foi menor que a proporção de votos recebidos. Por fim, ainda considerando o mesmo deputado, se ele transferisse para sua região mais importante 90% de suas proposições, então seu IC seria de 1,8 (0,9/0,5), indicando que a proporção proposições que contemplam essa região foi maior que a proporção de votos nela conquistada pelo deputado em questão.

Para buscar as possíveis relações entre o perfil geográfico do voto e o perfil da produção legislativa, inserimos em nosso banco de dados, além das variáveis já apresentadas no capítulo 2, as seguintes: a) índice de NER do autor, b) classificação do perfil geográfico do voto segundo o aspecto dispersão/concentração do autor, c) classificação do perfil geográfico do voto segundo a dicotomia região metropolitana/interior do autor, d) classificação do perfil geográfico do voto combinando o aspecto da dispersão/concentração e a dicotomia região metropolitana/interior do autor, e) índice de conexão do autor, f) perfil de senioridade do autor (se o mandato em exercício é fruto de uma reeleição ou não)

### 3.2 O perfil geográfico do voto e o perfil da produção legislativa

Esta seção é dedicada a apresentar o perfil geográfico do voto dos deputados no período estudado e sua relação com o perfil da produção legislativa. Em nosso trabalho estamos verificando em que medida a lógica da conexão eleitoral serve como chave explicativa para a produção legislativa da Ales no período estudado. Para tanto, definimos o perfil geográfico do voto de acordo com o grau de concentração ou dispersão, conforme explicamos anteriormente.

Nossa hipótese é que, se a lógica da conexão eleitoral é válida, diferentes perfis de votação resultariam em diferentes incentivos à produção legislativa.

A tabela 8, apresentada a seguir, traz o cruzamento entre o perfil geográfico do voto dos deputados e a abrangência dos projetos de lei propostos em cada legislatura. Segundo nossa hipótese, deputados com perfil concentrado teriam mais incentivos a produzir propostas de impacto regional e deputados com perfil disperso seriam incentivados a ter uma produção mais universalista. Entretanto, observamos que essa hipótese não se confirma em nenhuma das legislaturas para o caso dos projetos de lei. Na verdade, o que fica claro é que a variação percentual no perfil da abrangência de acordo com o perfil geográfico do voto é pouco relevante em todo período. Em todos os casos os projetos de lei de alcance estadual foram majoritários.

Tabela 8. Perfil Geográfico do Voto e Abrangência dos Projetos de Lei por Legislatura

Legislatura	Perfil Geográfico do Voto	Abrangência				Total
		Estadual	Regional	Setorial	Pessoal	
14 <sup>a</sup> Leg. (1999-2002)	Concentração Alta	473	208	141	140	962
		<b>49,2</b>	21,6	14,7	14,6	100
	Concentração Moderada	176	124	80	46	426
		<b>41,3</b>	29,1	18,8	10,8	100
	Dispersão Moderada	64	41	21	14	140
		<b>45,7</b>	29,3	15,0	10,0	100
15 <sup>a</sup> Leg. (2003-2006)	Concentração Alta	4	3	2	0	9
		<b>44,4</b>	33,3	22,2	,0	100
	Concentração Moderada	212	72	46	147	477
		<b>44,4</b>	15,1	9,6	30,8	100
	Dispersão Moderada	208	64	51	181	504
		<b>41,3</b>	12,7	10,1	35,9	100
16 <sup>a</sup> Leg. (2007-2010)	Concentração Alta	96	37	28	79	240
		<b>40,0</b>	15,4	11,7	32,9	100
	Concentração Moderada	393	135	98	153	779
		<b>50,4</b>	17,3	12,6	19,6	100
	Dispersão Moderada	326	92	95	108	621
		<b>52,5</b>	14,8	15,3	17,4	100
	Dispersão Alta	111	23	24	28	186
		<b>59,7</b>	12,4	12,9	15,1	100
		111	42	27	33	213
		<b>52,1</b>	19,7	12,7	15,5	100

Fonte: Banco de dados próprio, construído a partir dos sites do TRE- ES e da Ales (2014).

Por um lado, isso pode advogar pela negação de nossa hipótese e corroborar que a lógica da conexão eleitoral não se aplica ao comportamento parlamentar. Por outro lado, pode demonstrar que no caso da proposição de projetos de lei, a forma do arranjo institucional faz com que os incentivos advindos da arena eleitoral não permeiem a arena legislativa. O fato é, como já pontuamos anteriormente, o Poder Legislativo tem a capacidade restrita de propor benefícios distributivos de acordo com a divisão dos poderes determinada pela Constituição. Desta forma, pode ser que o perfil dos projetos de lei, que são o tipo de proposição através do qual medidas de competência do Legislativo por excelência são propostas, permaneça mais abrangente, obedecendo as regras institucionais. Se isso for verdade, deveremos observar maior permeabilidade dos incentivos vindos da arena eleitoral no caso da proposição de indicações, as quais defendemos que foram criadas justamente por uma necessidade apresentada pela lógica da conexão eleitoral.

Tabela 9. Perfil Geográfico do Voto e Abrangência das Indicações por Legislatura

Legislatura	Perfil Geográfico do Voto	Abrangência				Total
		Estadual	Regional	Setorial	Pessoal	
15ª Leg. (2003-2006)	Concentração Alta	53	130	18	0	201
		26,4	<b>64,7</b>	9,0	0	100
	Concentração Moderada	54	48	27	0	129
		41,9	37,2	20,9	0	100
	Dispersão Moderada	38	61	29	0	128
		29,7	<b>47,7</b>	22,7	0	100
16ª Leg. (2007-2010)	Concentração Alta	213	393	83	0	689
		30,9	<b>57,0</b>	12,0	0	100
	Concentração Moderada	63	272	18	0	353
		17,8	<b>77,1</b>	5,1	0	100
	Dispersão Moderada	20	186	26	0	232
		8,6	<b>80,2</b>	11,2	0	100
	Dispersão Alta	108	68	28	0	204
		52,9	<b>33,3</b>	13,7	0	100

Fonte: Banco de dados próprio, construído a partir dos sites do TRE- ES e da Ales (2014).

O perfil da abrangência das indicações já demonstra alguma variação em relação ao perfil geográfico do voto dos deputados que as propuseram. Na 15ª legislatura, 64,7 % das indicações propostas por deputados com perfil de concentração alta propõe políticas de impacto regionalmente circunscrito. Ao passo que essa porcentagem é de 47,7% para aqueles deputados que apresentam um perfil de votação disperso. Isso evidencia que no caso desta legislatura, a

produção de indicações foi influenciada pelos incentivos provindos da arena eleitoral. Já na 16ª legislatura, dois pontos chamam a atenção. O primeiro é que a diferença entre o perfil de maior concentração e o perfil de maior dispersão ficou mais evidente. Aumentou a diferença percentual de propostas de abrangência regional entre os dois em relação a legislatura anterior. Também ficou claro como o perfil de dispersão alta apresentou muito mais propostas de abrangência estadual do que o perfil de concentração alta. É um ponto positivo em favor de nossa hipótese. O segundo é que os perfis moderados, tanto de concentração, quanto de dispersão, apresentam altíssima porcentagem de propostas classificadas com abrangência regional. Da forma como temos pensado a lógica da conexão eleitoral e os incentivos provenientes da arena eleitoral, esse comportamento dos dados nos é estranho. Entretanto, podemos pensar que, por se tratar de perfis de votação moderados, os incentivos da arena eleitoral não se traduzam da forma linear como temos imaginado, que é: quanto maior a dispersão, maior os incentivos para propor políticas universais. Pode ser que o esforço dos deputados de perfis moderados em propor tantas indicações com perfil distributivista seja no sentido de cativar o eleitorado para que em eleições vindouras possa obter mais votos.

Além da classificação do perfil geográfico do voto pela dimensão da concentração/dispersão do voto, também nos propomos a analisar a dicotomia capital/interior, em nosso caso que os dados foram agregados por microrregiões do estado, a dicotomia região metropolitana/interior. Conforme pontuamos anteriormente, deputados que concentram a maioria de seus votos na região metropolitana teriam mais incentivos a propor políticas de impacto difuso, devido ao tamanho do colégio eleitoral, à possibilidade de eleição de vários representantes e à consequente dificuldade em reivindicar sozinho o crédito por benefícios desagregados em distritos de grande dimensão. De fato, como mostra a tabela 10, uma parte considerável dos deputados tiveram a maior porcentagem de seus votos originados na região metropolitana, sendo que nas 15ª e 16ª legislaturas, estes são maioria.

Tabela 10. Origem dos Votos por Legislatura

Legislatura	Origem dos Votos		Total
	Região Metropolitana	Interior	
14ª (1999-2002)	13	21	34
15ª (2003-2006)	25	11	36
16ª (2007-2010)	20	14	34

Fonte: Banco de dados próprio, construído a partir dos sites do TRE- ES e da Ales (2014).

A tabela 11, que vem a seguir, mostra que essa relação esperada entre a origem de votos e o perfil da produção legislativa não se apresentou em todas as legislaturas.

Tabela 11. Origem dos Votos e Abrangência das Proposições por Legislatura

Proposição	Legislatura	Origem dos Votos	Abrangência				Total		
			Estadual	Regional	Setorial	Pessoal			
Indicação	15ª Leg. (2003-2006)	Região Metropolitana	N	106	184	54	0	344	
			%	30,81	53,49	15,70	0,00	100	
		Interior	N	39	55	20	0	114	
			%	34,21	48,25	17,54	0,00	100	
	16ª Leg. (2007-2010)	Região Metropolitana	N	193	314	92	0	599	
			%	32,22	52,42	15,36	0,00	100	
		Interior	N	211	605	63	0	879	
			%	24,00	68,83	7,17	0,00	100	
	Projeto de Lei	14ª Leg. (1999-2002)	Região Metropolitana	N	292	147	108	122	669
				%	43,65	21,97	16,14	18,24	100
			Interior	N	425	229	136	78	868
				%	48,96	26,38	15,67	8,99	100
15ª Leg. (2003-2006)		Região Metropolitana	N	389	118	96	314	917	
			%	42,42	12,87	10,47	34,24	100	
		Interior	N	127	55	29	93	304	
			%	41,78	18,09	9,54	30,59	100	
16ª Leg. (2007-2010)		Região Metropolitana	N	548	135	144	200	1027	
			%	53,36	13,15	14,02	19,47	100	
		Interior	N	393	157	100	122	772	
			%	50,91	20,34	12,95	15,80	100	

Fonte: Banco de dados próprio, construído a partir dos sites do TRE- ES e da Ales (2014).

Nas 14<sup>a</sup> e 15<sup>a</sup> legislaturas, o perfil dos projetos de lei propostos não teve variação significativa entre os deputados com maioria de votos originados na região metropolitana e aqueles que concentram votos nas regiões do interior do estado, indicando uma neutralidade do comportamento parlamentar nesse período na produção de projetos de lei em relação aos incentivos provenientes da arena eleitoral. Em relação ao perfil da abrangência das indicações na 15<sup>a</sup> legislatura, vemos um movimento contrário ao que pregoa o referencial da conexão eleitoral, uma vez que deputados vindos do interior propuseram percentualmente mais indicações de impacto estadual e menos de impacto regional em comparação àqueles oriundos da região metropolitana.

Já na 16<sup>a</sup> legislatura, o perfil da abrangência da produção legislativa total – tanto de projetos de lei, quanto de indicações – tem variação percentual significativa entre os perfis de votação de acordo com a origem dos votos. Observamos deputados oriundos da região metropolitana com um comportamento menos distributivista do que aqueles com votos vindos do interior do estado. Este é um padrão mais alinhado com as premissas da lógica da conexão eleitoral.

Até então, apresentamos o comportamento dos dados levando em consideração os dois aspectos do perfil geográfico do voto – a concentração/dispersão e a dicotomia região metropolitana/interior – separadamente. Cada um desses aspectos oferece incentivos distintos ao comportamento parlamentar e conseqüentemente ao perfil da produção legislativa. Vimos que, quando analisados isoladamente, nem o perfil construído a partir da concentração/dispersão, nem o perfil construído a partir da dicotomia região metropolitana/interior influenciaram de maneira incisiva o perfil da produção legislativa de maneira geral. E se analisados de maneira combinada? Será possível que se apresente um desenho mais favorável à confirmação de nossa hipótese de que a lógica da conexão eleitoral serve como chave explicativa da produção legislativa?

Definimos então novos quatro perfis geográficos de voto, simplificando o aspecto da concentração e dispersão, ou seja, unindo os perfis de concentração alta e concentração moderada e unindo os perfis de dispersão moderada e dispersão alta, e combinando esse aspecto simplificado com a dicotomia região metropolitana/interior. Deste modo, construímos os perfis: concentrado/região metropolitana; concentrado/interior; disperso/região metropolitana e disperso/interior. Quando combinamos também os diferentes incentivos que cada um desses perfis receberia da arena eleitoral, esperamos que o perfil concentrado/região metropolitana apresente uma produção menos distributivista quando comparado ao perfil

concentrado/interior. Esperamos também que o perfil dispersão/região metropolitana tenha mais propostas de abrangência estadual quando comparado ao perfil dispersão/interior.

Tabela 12. Perfil Geográfico Combinado de Votos e Abrangência dos Projetos de Lei por Legislatura

Legislatura	Perfil Combinado	Abrangência					Total
		Estadual	Regional	Setorial	Pessoal		
14ª Leg. (1999-2002)	Concentrado/Região Metropolitana	N	220	128	87	63	498
		%	44,18	<b>25,70</b>	17,47	12,65	100
	Concentrado/Interior	N	429	204	134	123	890
		%	48,20	<b>22,92</b>	15,06	13,82	100
	Disperso/Região Metropolitana	N	25	9	9	2	45
		%	<b>55,56</b>	20,00	20,00	4,44	100
	Disperso/Interior	N	43	35	14	12	104
		%	<b>41,35</b>	33,65	13,46	11,54	100
15ª Leg. (2003-2006)	Concentrado/Região Metropolitana	N	339	89	77	254	759
		%	44,66	<b>11,73</b>	10,14	33,47	100
	Concentrado/Interior	N	81	47	20	74	222
		%	36,49	<b>21,17</b>	9,01	33,33	100
	Disperso/Região Metropolitana	N	37	18	13	42	110
		%	<b>33,64</b>	16,36	11,82	38,18	100
	Disperso/Interior	N	59	19	15	37	130
		%	<b>45,38</b>	14,62	11,54	28,46	100
16ª Leg. (2007-2010)	Concentrado/Região Metropolitana	N	521	103	136	168	928
		%	56,14	<b>11,10</b>	14,66	18,10	100
	Concentrado/Interior	N	198	124	57	93	472
		%	41,95	<b>26,27</b>	12,08	19,70	100
	Disperso/Região Metropolitana	N	19	12	7	13	51
		%	<b>37,25</b>	23,53	13,73	25,49	100
	Disperso/Interior	N	203	53	44	48	348
		%	<b>58,33</b>	15,23	12,64	13,79	100

Fonte: Banco de dados próprio, construído a partir dos sites do TRE- ES e da Ales (2014).

A tabela acima traz os resultados desse cruzamento entre o perfil geográfico combinado e o perfil da abrangência dos projetos de lei propostos no período estudado. Mais uma vez, não há forte coerência entre como se esperava que os dados se comportassem e como eles de fato se comportam. A relação esperada se apresenta no caso dos perfis de dispersão na 14ª legislatura



e dos perfis de concentração na 15ª e 16ª legislaturas, mas não se apresenta na totalidade dos casos.

Tabela 13. Perfil Geográfico Combinado e Abrangência das Indicações por Legislatura

Proposição	Legislatura	Perfil Combinado	Abrangência					Total
			Estadual	Regional	Setorial	Pessoal		
Indicação	15ª Leg. (2003-2006)	Concentrado/Região Metropolitana	N	76	140	29	0	245
			%	31,02	<b>57,14</b>	11,84	0	100
		Concentrado/Interior	N	31	38	16	0	85
			%	36,47	<b>44,71</b>	18,82	0	100
		Disperso/Região Metropolitana	N	26	39	22	0	87
			%	<b>29,89</b>	44,83	25,29	0	100
		Disperso/Interior	N	12	22	7	0	41
			%	<b>29,27</b>	53,66	17,07	0	100
	16ª Leg. (2007-2010)	Concentrado/Região Metropolitana	N	181	278	89	0	548
			%	33,03	<b>50,73</b>	16,24	0	100
		Concentrado/Interior	N	95	387	12	0	494
			%	19,23	<b>78,34</b>	2,43	0	100
		Disperso/Região Metropolitana	N	2	2	0	0	4
			%	<b>50,00</b>	50,00	0,00	0	100
		Disperso/Interior	N	126	252	54	0	432
			%	<b>29,17</b>	58,33	12,50	0	100

Fonte: Banco de dados próprio, construído a partir dos sites do TRE- ES e da Ales (2014).

No caso da proposição de indicações, como informa a tabela 13, também não podemos advogar por uma forte relação entre os perfis geográficos combinado do voto e o perfil da abrangência das propostas. Na 16ª legislatura, é possível observar a relação esperada, de fato o perfil concentrado/região metropolitana apresentou um percentual de proposição de impacto regional menor do que o perfil concentrado/interior. E também o perfil disperso/região metropolitana propôs percentualmente mais políticas de impacto difuso do que aqueles de perfil disperso/interior. Todavia, o mesmo não se observa na legislatura anterior.

### 3.3 O Índice de Conexão

Esta seção destina-se a apresentar o Índice de Conexão<sup>13</sup> e cruzamento do mesmo com o perfil geográfico do voto, tanto no aspecto da concentração/dispersão, quanto na dicotomia região metropolitana/interior. Conforme explicação anterior, o Índice de Conexão mede o grau de coerência dos deputados entre a proporção de votos que recebeu da região que mais contribuiu com sua eleição e a produção de propostas que tenha como intenção o benefício dessa região. Vale ressaltar que esse índice, logicamente, leve em consideração apenas as propostas classificadas por propor benefícios regionalmente circunscritos, sendo excluídas da amostra, portanto, todas aquelas classificadas com abrangência estadual, setorial e pessoal.

Lembramos que o índice com um valor menor que 1 indica que a proporção de proposições destinada a essa região foi menor que a proporção de votos recebidos nela. O índice com um valor igual a 1 denota que o deputado foi coerente entre a proporção de votos de recebeu de dada região e o quanto intencionou destinar benefícios para ela. Vale definirmos que, em nosso caso, optamos por arredondar valores muito próximos de 1 para essa classificação do IC, já que a coerência matemática exata é difícil de acontecer na realidade. Por exemplo, temos o caso do deputado Cláudio Vereza na 16ª legislatura que teve um IC de 1,03. Já o índice maior que 1 indica que a proporção de proposições direcionadas a essa região foi maior que a proporção de votos que nela o deputado recebeu.

Tabela 14. Índice de Conexão por Legislatura

Legislatura		IC			Total
		< 1	1	> 1	
14ª (1999-2002)	N	23	4	6	33
	%	69,7	12,1	18,2	100
15ª (2003-2006)	N	24	4	7	35
	%	68,6	11,4	20,0	100
16ª (2007-2010)	N	26	2	5	33
	%	78,8	6,1	15,2	100

Fonte: Banco de dados próprio, construído a partir dos sites do TRE- ES e da Ales (2014).

A tabela 14 mostra que em todas as legislaturas, a maior parte dos deputados tiveram teve um índice menor que 1, ou seja, apresentaram uma produção legislativa incoerente no sentido

<sup>13</sup> É importante pontuar que o número total de deputados para os quais foi calculado o IC é diferente do número total de deputados eleitos, uma vez que o índice só pode ser calculado para deputados que apresentaram propostas de abrangência regional.

de que a região contribuiu percentualmente com mais votos do que foi considerada para receber intenção de benefícios por parte do parlamentar.

Segundo Lagos (2010), ao calcular o IC em seu trabalho, encontrou dois padrões de deputados. Aqueles que adotavam como estratégia de produção legislativa recompensar suas bases eleitorais mais significativas pelo apoio recebido em período eleitoral, apresentando, portanto, um índice maior que 1. E aqueles que adotavam como estratégia destinar propostas para regiões novas, de modo a cativar seus votos para próximos pleitos que vierem a concorrer. Em nosso caso, os parlamentares parecem adotar o segundo tipo de estratégia de conexão eleitoral.

Tabela 15. Índice de Conexão e Perfil Geográfico do Voto por Legislatura

Legislatura	Índice de Conexão	Perfil Geográfico do Voto				Total
		Concentração Alta	Concentração Moderada	Dispersão Moderada	Dispersão Alta	
14 <sup>a</sup> (1999-2002)	< 1	N	12	6	4	23
		%	52,17	26,09	17,39	100
	1	N	2	1	0	4
		%	50,00	25,00	0,00	100
	> 1	N	5	1	0	6
		%	83,33	16,67	0,00	100
15 <sup>a</sup> (2003-2006)	< 1	N	10	9	5	24
		%	41,67	37,50	20,83	100
	1	N	2	1	1	4
		%	50,00	25,00	25,00	100
	> 1	N	3	2	2	7
		%	42,86	28,57	28,57	100
16 <sup>a</sup> (2007-2010)	< 1	N	15	7	3	26
		%	57,69	26,92	11,54	100
	1	N	1	1	0	2
		%	50,00	50,00	0,00	100
	> 1	N	0	3	0	5
		%	0,00	60,00	0,00	100

Fonte: Banco de dados próprio, construído a partir dos sites do TRE- ES e da Ales (2014).

Na 14<sup>a</sup> legislatura, os deputados de IC menor ou igual a 1 foram eleitos proporcionalmente a partir de perfis geográficos do voto semelhantes, enquanto aqueles com IC maior que 1 se destacam por se concentrarem mais no perfil de concentração alta. Na 15<sup>a</sup>

legislatura, a distribuição dos deputados por perfil geográfico do voto é percentualmente próxima para todos os padrões do IC. Ao passo que na 16ª legislatura, o cruzamento entre perfil geográfico do voto e IC dos deputados gerou padrões distintos. Com base nos dados apresentados na tabela 15, percebemos que não há padrão de influência do perfil geográfico do voto no aspecto da concentração/dispersão sobre o Índice de Conexão. A tabela a seguir mostra os resultados do cruzamento do IC com a dicotomia região metropolitana/interior.

Tabela 16. Índice de Conexão e Origem do Votos por Legislatura

Legislatura	Índice de Conexão	Origem		Total
		Metropolitana	Interior	
14ª (1999-2002)	< 1	N	3	6
		%	50	100
	1	N	1	4
		%	25	100
	> 1	N	9	23
		%	39	100
15ª (2003-2006)	< 1	N	1	7
		%	14	100
	1	N	8	10
		%	80	100
	> 1	N	15	18
		%	83	100
16ª (2007-2010)	< 1	N	2	5
		%	40	100
	1	N	4	5
		%	80	100
	> 1	N	12	23
		%	52	100

Fonte: Banco de dados próprio, construído a partir dos sites do TRE- ES e da Ales (2014).

A tabela 16 mostra que o Índice de Conexão também não é influenciado pela origem dos votos dos parlamentares, se em sua maioria advindos da região metropolitana ou do interior do estado. Cada legislatura apresentou uma configuração distinta: dos deputados com IC menor que 1, 50% vieram da região metropolitana na 14ª legislatura; essa porcentagem é de 14% e 40% das legislaturas subsequentes. No caso daqueles com IC igual a 1, as porcentagens que obtiveram maior votação na região metropolitana são 25%, 80% e 80% em cada uma das

legislaturas. Na 14ª legislatura, 39% dos deputados com IC maior que 1 receberam a maior parte de seus votos na região metropolitana, esse percentual é de 83% e 52% nas legislaturas subsequentes.

### 3.3 Aspectos do comportamento de parlamentares reeleitos

Esta seção é dedicada para apresentar alguns dados referentes aos deputados que, durante o período que estudamos, obtiveram sucesso em se reeleger. Informamos que desconsideramos a possibilidade de mandato em legislaturas anteriores ao nosso recorte temporal, portanto, a 14ª legislatura, a primeira de nosso recorte, foi considerada como “marco zero”. É correto pensar que essa opção pode criar um viés nos dados analisados, uma vez que a trajetória política dos deputados cuja produção faz parte de nosso estudo possivelmente é maior do que este recorte temporal que analisamos. Entretanto, fazer a análise da trajetória política total dos parlamentares está além do escopo de nosso trabalho.

A partir de então, identificamos quais deputados se reelegeram nas 15ª e 16ª legislatura. Na 15ª legislatura, oito deputados estavam presentes na legislatura anterior e na 16ª legislatura, nove. Entre esses, três deputados exerceram mandatos em todas as legislaturas estudadas.

Segundo Lagos (2010), o número de mandatos constitui uma variável importante na determinação do perfil de votação. É lógico pensar que, quantos mais mandatos parlamentares exercidos, maior a amplitude da base eleitoral, uma vez que o mandato pode ser utilizado estrategicamente como meio de se fazer conhecido em novas e mais abrangentes regiões, o que lhe permite ampliar suas bases e, conseqüentemente, apresentar um perfil de votação mais disperso.

“A exposição na mídia, a possibilidade de novo acordos regionais, o maior tempo e conhecimento para destinar recursos e benefícios para diferentes regiões do estado, maior poder de influência e prestígio dentro do partido e na utilização de sua estrutura durante as campanhas eleitorais, estariam a favorecer a ampliação das bases de votação dos deputados mais experientes, fragmentando cada vez mais suas votações.” (LAGOS, 2010, p. 142)

Além disso, em sequência lógica a esse argumento, também é de se esperar que o acúmulo de mandatos reflita em uma diminuição no Índice de Conexão, uma vez que o parlamentar

destinaria proposições a outras regiões que não aquela onde recebeu o maior número de seus votos.

Tabela 17. Deputados Reeleitos, o Número Efetivo de Regiões e o Índice de Conexão por Legislatura

Deputado	Legislatura					
	14 <sup>a</sup> (1999-2002)		15 <sup>a</sup> (2003-2006)		16 <sup>a</sup> (2007-2010)	
	NER	IC	NER	IC	NER	IC
Carlos Castiglione			1,22	0,98	2,37	0,54
César Colnago			3,52	0,51	4,31	1,33
Cláudio Vereza	1,3	0,83	1,46	0,52	1,47	1,03
Euclério Sampaio			1,29	0,93	1,73	1,05
Fátima Couzi	1,99	0,7	2,30	0,92		
Gilson Gomes	2,08	1	2,60	0,25		
Janete de Sá			1,16	0,65	2,3	0,22
José Esmeraldo	1,19	1,09	1,30	0,91		
José Ramos	1,38	1,03	1,28	1,14		
Luiz Carlos Moreira	1,12	0,79	1,55	0,5	3,04	0,87
Luzia Toledo			3,58	0,81	5,78	0,45
Marcelo Santos			1,19	1	2,03	0,92
Marcos Gazzini	2,23	0,33	2,24	1,29		
Paulo Foletto			1,31	0,55	1,53	0,14
Reginaldo Almeida			1,64	0,43	1,94	0,85
Robson Vaillant			1,97	0,57	2,7	0,69
Sérgio Borges	2,01	1,3	2,83	0,6	4,9	1,77

Fonte: Banco de dados próprio, construído a partir dos sites do TRE- ES e da Ales (2014).

A tabela 17 mostra que a relação entre reeleição e aumento no Número Efetivo de Regiões é muito significativa, já que apenas um deputado apresentou uma pequena diminuição no NER em comparação ao mandato anterior. É o caso de José Esmeraldo, que na 14<sup>a</sup> legislatura teve um NER de 1,19 e na 15<sup>a</sup> legislatura, de 1,09. Vale lembrar que quanto maior o número do NER, maior o grau de dispersão do perfil geográfico do voto do deputado.

Já em relação ao Índice de Conexão, entre os catorzes deputados que exerceram dois mandatos em nosso recorte temporal, seis apresentaram um IC menor em relação ao mandato anterior. Os três deputados que exerceram mandatos em todo o período, apresentaram uma diminuição no índice entre as 14<sup>a</sup> e 15<sup>a</sup> legislaturas e depois um aumento na 16<sup>a</sup> legislatura em relação às anteriores. Portanto, a relação não é tão significativa.

Na tabela 18, trazemos dados referentes ao perfil da abrangência da produção legislativa e se ela foi proposta por deputados em cumprimento de seu primeiro mandato ou por parlamentares reeleitos. Uma vez que não verificamos dados relativos a legislaturas anteriores, a 14ª legislatura, a primeira de nosso recorte temporal, ficou excluída das análises.

Tabela 18. Mandato e Perfil da Abrangência das Propostas por Legislatura

Proposição	Legislatura	Mandato	Abrangência					Total
			Estadual	Regional	Setorial	Pessoal		
Indicação	15ª Leg. (2003-2006)	Sem mandato anterior	N	112	182	54	0	348
			%	32,18	52,30	15,52	0,00	100
		Mandato na legislatura anterior	N	33	57	20	0	110
			%	30,00	51,82	18,18	0,00	100
	16ª Leg. (2007-2010)	Sem mandato anterior	N	202	799	76	0	1077
			%	18,76	74,19	7,06	0,00	100
		Mandato na legislatura anterior	N	127	48	36	0	211
			%	60,19	22,75	17,06	0,00	100
		Mandatos nas legislaturas anteriores	N	75	72	43	0	190
			%	39,47	37,89	22,63	0,00	100
Projeto de Lei	15ª Leg. (2003-2006)	Sem mandato anterior	N	419	128	96	272	915
			%	45,79	13,99	10,49	29,73	100
		Mandato na legislatura anterior	N	97	45	29	135	306
			%	31,70	14,71	9,48	44,12	100
	16ª Leg. (2007-2010)	Sem mandato anterior	N	537	169	131	212	1049
			%	51,19	16,11	12,49	20,21	100
		Mandato na legislatura anterior	N	375	84	99	75	633
			%	59,24	13,27	15,64	11,85	100
		Mandatos nas legislaturas anteriores	N	29	39	14	35	117
			%	24,79	33,33	11,97	29,91	100

Fonte: Banco de dados próprio, construído a partir dos sites do TRE- ES e da Ales (2014).

No que diz respeito às indicações, não há diferença significativa entre o perfil da abrangência entre deputados sem mandato anterior e deputados com mandato anterior na 15ª legislatura. Na legislatura seguinte, deputados cumprindo seu primeiro mandato tiveram um comportamento mais distributivista e aqueles com um mandato anterior, um comportamento mais universalista. Aqueles com dois mandatos anteriores tiveram um perfil de proposição de

indicações equilibrado entre os graus de abrangência das propostas, sendo o percentual menor para aquelas de impacto setorial.

Em relação aos projetos de lei, na 15ª legislatura os deputados sem mandato anterior tiveram uma produção maior de projetos de nível de agregação estadual, enquanto os deputados com mandato anterior propuseram mais projetos indicando pessoas a receber o título de cidadania espírito-santense. Já na 16ª legislatura, tanto os deputados em exercício do primeiro quanto do segundo mandato propuseram mais projetos universalistas, enquanto os parlamentares exercendo o terceiro mandato tiveram um perfil de produção mais clientelista, seja na produção de projetos distributivistas, seja na proposição de homenagens.

Portanto, não é possível afirmar que o grau de senioridade tenha influência no perfil da abrangência da produção legislativa. Afinal, não foi observado padrão de relação entre essas duas variáveis.

### 3.4 Conclusão

Neste capítulo trabalhamos com a hipótese de que, se a lógica da conexão eleitoral é válida para explicar o comportamento parlamentar, diferentes perfis geográficos do voto gerariam diferentes perfis de produção legislativa. Para tanto, mobilizamos o perfil geográfico do voto a partir de dois aspectos: o grau de concentração/dispersão do voto e a dicotomia região metropolitana/interior. Fizemos o cruzamento de cada um desses aspectos de maneira separada e de maneira combinada com o perfil da abrangência da produção legislativa.

No que diz respeito ao primeiro aspecto do perfil geográfico do voto, isto é, do grau de concentração/dispersão, encontramos dois cenários. Em se tratando da proposição de projetos de lei, a lógica da conexão eleitoral parece não ter permeabilidade na arena legislativa no Espírito Santo, uma vez que não encontramos variação significativa no perfil dos projetos de lei de acordo com o grau de concentração/dispersão do voto. Advogamos que isso pode ter acontecido pela eficácia do arranjo institucional da divisão dos poderes que estabelece limites o Poder Legislativo propor políticas distributivistas. Sendo isso verdade, encontraríamos mais permeabilidade da arena eleitoral no caso da proposição de indicações, as quais não estão sujeitas aos limites legislativos estabelecidos pela constituição estadual, o que de fato aconteceu. Na produção de indicações pudemos perceber maior influência dos diferentes perfis de concentração ou dispersão dos votos: os deputados com padrão de votação concentrado



apresentaram propostas mais distributivistas e aqueles com padrão de votação mais disperso propuseram indicações de impacto mais universal.

Do ponto de vista da dicotomia região metropolitana/interior, as diferenças de incentivos que supomos influenciar a produção legislativa não se fez presente nem na proposição de projetos de lei, nem na produção de indicações. Quando combinamos os perfis de concentração/dispersão e da dicotomia região metropolitana/interior, também não houve forte relação com padrões distintos de produção legislativa.

Apresentamos ainda o Índice de Conexão dos deputados no período estudado, que indica o grau de coerência entre o percentual de votos que recebeu da região que mais contribuiu para sua eleição e o percentual de proposições de benefícios destinadas a essa mesma região. Também esse índice não apresentou um padrão de influência de acordo com diferentes perfis geográficos do voto, seja no grau de concentração/dispersão, seja na dicotomia região metropolitana/interior.

Trouxemos conjuntamente um destaque dos dados dos deputados que, durante nosso recorte temporal, foram reeleitos. Esperávamos que o índice do NER (Número Efetivo de Regiões) dos deputados reeleitos, índice este que determina o grau de concentração ou dispersão do perfil geográfico do voto, aumentasse em relação ao seu primeiro mandato. Isto se daria devido ao uso estratégico do mandato legislativo no sentido de ampliar suas bases eleitorais. De fato, essa relação foi quase que absolutamente presente, tendo apenas uma exceção em que a variação do índice foi levemente para menos. Por outro lado, também esperávamos influência dessa variável de senioridade sobre o Índice de Conexão, mas não a encontramos.

No tocante à possibilidade de relação entre senioridade e perfil da produção legislativa, não encontramos um padrão relacional.

Diante dos achados de nossa pesquisa, podemos afirmar que a influência da lógica da conexão eleitoral sobre a produção legislativa no Espírito Santo não é tão significativa como inicialmente nossa hipótese supunha. Ela serve para explicar o perfil da produção de indicações, tipo de proposição que desde o início acreditávamos ter sido criada para atender aos estímulos vindos da arena eleitoral. Em outros aspectos da produção legislativa – como a proposição de projetos de lei e o grau de coerência dos deputados em recompensar suas bases eleitorais pela votação nas eleições e em representar seus interesses – o perfil geográfico do voto não exerceu influência visível em nossos dados. É claro que estamos tratando aqui de um estudo de caso, com um recorte temporal e espacial definido. Em outros contextos, é possível que outras relações entre perfil da geografia do voto e perfil da produção legislativa sejam observadas.

É interessante observar, entretanto, que os deputados com sucesso eleitoral apresentam um maior grau de dispersão do perfil geográfico eleitoral quando reeleitos. Isso quer dizer que de alguma forma fazem uso estratégico de seu mandato no sentido de manter e ampliar suas bases eleitorais, o que em essência é a lógica da conexão eleitoral. Entretanto, a produção legislativa do período não foi tão utilizada estrategicamente nesse sentido.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Começamos este trabalho com uma proposta de investigação centrada no objetivo de verificar em que medida o comportamento parlamentar dos deputados da Ales, em um recorte temporal específico (1999-2010), pode ser compreendido utilizando como chave explicativa a lógica da conexão eleitoral. Esse objetivo foi estruturado a partir do modelo teórico cunhado por Mayhew (1974) e aplicado em estudos sobre o Congresso Brasileiro por Ames (2003) e Carvalho (2009), segundo o qual o objetivo principal de um parlamentar no exercício de seu mandato é utilizar estrategicamente os recursos institucionais que estão disponíveis para viabilizar sua reeleição, beneficiando sua base eleitoral com distribuição de recursos. Portanto, a lógica da conexão eleitoral defende que o comportamento parlamentar na arena legislativa é definido por incentivos que o mesmo recebe da arena eleitoral. Dentro do comportamento parlamentar, elencamos como objeto de investigação sua produção legislativa, estudada a partir de dois tipos de proposições específicos: os projetos de lei e as indicações. A partir daí, estabelecemos dois objetivos, cada qual com sua hipótese de resposta, construída tendo como base nossos referenciais teóricos da conexão eleitoral.

No capítulo 2, trabalhamos o primeiro objetivo específico, que visou verificar em que medida os perfis dos projetos de lei e das indicações se difeririam ou não e se houve mudanças no perfil da produção legislativa ao longo do tempo, em especial com a inclusão da indicação, em 2003, entre as proposições possíveis.

A hipótese foi que diante de um contexto institucional de limitações à produção de proposições distributivistas, os deputados criaram o recurso da indicação (inserida no Regimento Interno em 2003) sob a lógica da conexão eleitoral. Ou seja, uma vez impossibilitados pelos limites constitucionais de propor projetos distributivistas, criaram a indicação como forma de demonstrar perante o eleitor seus esforços em propor políticas que o beneficiem, capitando suas demandas e encaminhando-as ao Poder Executivo, responsável constitucional pela administração pública de recursos.

Como consequência disso, a expectativa foi de que, com a instituição das indicações, diminuiria a produção de leis distributivas (identificadas por propor benefícios regionalmente circunscritos), seja por meio de projetos de lei de cunho autorizativo, seja por meio de propostas fadadas ao veto por inconstitucionalidade. Dito em outras palavras, esperávamos que a proposição de indicações fosse marcadamente caracterizada por propor benefícios

regionalmente circunscritos, ao passo que o perfil dos projetos de lei caminharia em direção ao universalismo a medida que indicações fossem produzidas.

Demonstramos com nossos dados que temos elementos que confirmam esta hipótese. O perfil da produção de projetos de lei mudou com a inclusão das indicações, passando a ter um impacto mais estadual, e os projetos de cunho autorizativo deixaram de ser percentualmente relevantes. O uso das indicações, por outro lado, de fato privilegia o perfil distributivista, com benefícios regionalmente circunscritos.

É importante lembrar que a indicação não gera por si só nenhum benefício ao eleitorado do deputado que a apresenta, já que este tipo de proposição é utilizado justamente quando não há prerrogativa constitucional para legislar. Mas seu conteúdo pode sinalizar o quão conectado o parlamentar está às demandas específicas de seu eleitorado e seu desejo de beneficiá-lo. Por isso, defendemos que a indicação pode ser um instrumento legislativo formal do que Mayhew (1974) chama de *credit claiming* ou reivindicação de créditos, um tipo de prestação de contas perante o eleitor e também de *advertising*, ou seja, a publicização da reputação pessoal. Ambas estratégias destacadas por Mayhew (1974) como ligadas a lógica da conexão eleitoral.

Através das indicações, o parlamentar pode exercer a sua função de *representar* seu eleitorado e suas necessidades perante o Poder que possui prerrogativa constitucional de execução administrativa. Portanto, de um lado, a indicação é um recurso institucional para o parlamentar deixar registrado de maneira oficial sua atenção às bases eleitorais, servindo de subsídio tanto para ele demonstrar que *fez sua parte*, quanto para a reivindicação de crédito e publicização de políticas que o Executivo possa vir a realizar.

No capítulo 3, os dados relativos ao segundo objetivo foram apresentados e analisados. Objetivamos compreender o uso estratégico da produção tanto de projetos de lei, quanto de indicações e, para isso, mobilizamos o padrão de distribuição geográfica dos votos que elegeram o parlamentar como possível fator de compreensão das estratégias que este utiliza ao longo de seu mandato. Para isso, definimos, a partir dos resultados eleitorais, os perfis geográficos da votação dos deputados eleitos no período estudado a partir de dois aspectos: a concentração ou dispersão dos votos em regiões e a dicotomia região metropolitana/interior. Seguindo o argumento teórico de Ames (2003) e Carvalho (2009) sobre as especificidades do sistema eleitoral brasileiro, a hipótese foi que diferentes padrões de votação na arena eleitoral geram diferentes estímulos de comportamento na arena parlamentar, portanto, diferentes estratégias serão utilizadas, mas sempre tendo em vista a conexão eleitoral.

Ao cruzarmos o perfil geográfico do voto no aspecto da concentração/dispersão com o perfil da abrangência da produção legislativa, encontramos um cenário desfavorável a

confirmação de nossa hipótese. Observamos que no que concerne a proposição de projetos de lei, a arena legislativa pareceu não ser permeada por incentivos da arena eleitoral, uma vez que não encontramos variações no padrão de comportamento parlamentar de acordo com os diferentes perfis de votação.

Pontuamos que isso pode decorrer da efetividade do arranjo constitucional da divisão de poderes, o qual mina com os impulsos distributivistas dos parlamentares no caso da produção de projetos de lei. Um ponto favorável a essa explicação é o fato de que o perfil de produção das indicações demonstrou receber uma influência maior do perfil geográfico do voto, de modo que os incentivos distintos da arena eleitoral originam incentivos distintos na arena legislativa. Deputados com perfil concentrado propuseram proporcionalmente mais indicações com benefícios regionalmente circunscritos e deputados com perfil disperso tiveram uma produção mais universalista.

É possível relacionar essa permeabilidade da arena eleitoral na produção de indicações com o argumento que trabalhamos no capítulo 2, de que as indicações foram criadas justamente para dar vazão aos anseios distributivistas dos deputados diante de um contexto de limitação para o início do processo legislativo, ou seja, da proposição de projetos de lei.

Já a dicotomia região metropolitana/interior não demonstrou uma influência significativa no perfil da produção legislativa. Conforme pontuamos, só é possível identificar variação no comportamento parlamentar de acordo com a origem dos votos do deputado na 16ª legislatura, o que não consideramos como consistente o suficiente para advogar pela confirmação de que, no estado, essa dicotomia de fato oferece incentivos distintos ao comportamento parlamentar.

Apresentamos também os dados referentes ao Índice de Conexão, uma ferramenta que mede o grau de coerência entre a proporção de propostas de benefícios regionalmente circunscritos que o deputado destina à região que proporcionalmente mais contribuiu para sua eleição. Identificamos que também nesse caso o perfil geográfico do voto, seja no aspecto da concentração/dispersão, seja pela origem geográfica dos votos, não exerce influência na variação desse Índice.

Um achado importante em nosso trabalho está relacionado ao destaque que fizemos dos deputados que durante o nosso recorte temporal foram reeleitos. Demonstramos que, conforme nosso referencial teórico indicava, o número de mandatos exerce influência sobre o Número Efetivo de Regiões (NER), que é o índice que utilizamos para classificar o perfil geográfico do voto no aspecto da concentração/dispersão. Vimos que, quando reeleitos, os deputados apresentaram um índice maior do NER em relação ao de seu primeiro mandato, ou seja, obteve uma votação mais dispersa. Isto sugere que durante sua atuação parlamentar, o deputado foi

capaz de agir estrategicamente no sentido de ampliar sua base eleitoral. Contudo, o número de mandatos não exerceu influência relevante sobre o perfil de produção legislativa, visto que não observamos um padrão de relação entre ambas variáveis.

Diante de tudo que expomos ao longo desse trabalho, percebemos que a lógica da conexão eleitoral, tal como descrita por nosso referencial bibliográfico, não serve como chave explicativa para todos os aspectos do comportamento parlamentar por nós estudados. Entretanto, o fato de os deputados reeleitos conseguirem ampliar suas bases de voto denota que de alguma forma eles utilizaram seu mandato de forma estratégica para viabilizar seus fins eleitorais.

Se a lógica da conexão eleitoral, ou seja, a influência da arena eleitoral sobre a arena legislativa, não foi observada em toda a produção legislativa, de quais outros recursos institucionais os deputados dispõem para agir que possam ser mais estratégicos para o objetivo da reeleição do que a proposição, por exemplo, de projetos de lei? Quem sabe novas pesquisas que avaliem o comportamento parlamentar a partir de outros aspectos, que não a produção legislativa, possam ter achados interessantes nesse sentido. Ou mesmo esses recursos possam estar ligados a outra esfera que não a institucional, é possível que estudar fatores como o capital político adquirido ao longo da trajetória política, a relação do parlamentar individual com o executivo estadual e executivos municipais possam trazer bons frutos.

Pensamos também que o modelo teórico que utilizamos foi pensado para estudar o âmbito do legislativo federal. Teríamos especificidades do sistema político estadual que podem ter interferido em nossos resultados? É válido pontuar que não encontramos outros trabalhos que tenham como objetivo estudar as possíveis relações entre os incentivos advindos da arena eleitoral e o perfil da produção legislativa a âmbito estadual.

O artigo de Emerson Urizzi Cervi (2009), intitulado *Produção Legislativa e Conexão Eleitoral na Assembleia Legislativa do Paraná*, apesar de ter como recorte de análise o legislativo estadual e também trabalhar com a temática da conexão eleitoral, faz uma análise de teor diferente da nossa: seu objetivo é buscar identificar possíveis interdependências entre a produção legislativa do parlamentar e seu desempenho eleitoral na tentativa reeleição. Ou seja, enquanto nós buscamos possíveis influências dos incentivos provenientes da arena eleitoral no comportamento parlamentar na arena legislativa, Cervi (2009) buscou possíveis influências do comportamento parlamentar na arena legislativa sobre seu posterior sucesso eleitoral. Seus resultados mostraram que os deputados que apresentam uma produção individual localizada geograficamente, com projetos de lei de abrangência regional ou municipal tenderam a apresentar melhores chances de reeleição.

O estudo de Cervi (2003) se restringe a apenas um estado e a uma legislatura, mas também pode nos oferecer mais um elemento para refletir em próximas pesquisas: será que o comportamento distributivista traz mais chances de reeleição no âmbito do legislativo estadual, independente se o deputado teve uma votação mais concentrada ou dispersa na eleição que o elegeu? E, portanto, o perfil da geografia do voto não seria tão relevante para as estratégias que utiliza em seu mandato, nesta esfera política específica?

De todo modo, nosso objetivo foi verificar se a lógica da conexão eleitoral se constitui como chave explicativa do comportamento parlamentar dos deputados da Ales, estudado a partir de sua produção legislativa e sentimos que cumprimos com este objetivo. Esperamos que nossos achados possam servir para pesquisas vindouras, que possam desenvolver um modelo explicativo mais condizente com o quadro por nós observado.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. (2002) *Os Barões da Federação: os governadores e a redemocratização brasileira*. São Paulo: Hucitec, 2ª Ed.

AMES, Barry. *Os entraves da democracia no Brasil*. São Paulo: FGV, 2003.

AMORIN NETO, O.; SANTOS, F. (2003) *O segredo ineficiente revisto: o que propõem e o que aprovam os deputados brasileiros*. **DADOS: Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, Vol. 46, nº 4, pp. 661 a 698.

ARAÚJO, Paulo M.. (2010) *Câmara Alta e Bicameralismo no Brasil: Análise da Produção Legislativa a partir do Senado Federal*. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília a. 47 nº 187 jul./set.

\_\_\_\_\_. (2011) *Racionalidade das Instituições e Normas: Uma Análise sobre a Ação Coletiva e a Estabilidade das Escolhas Sociais*. Isegoria – Ação Coletiva em Revista. Ano 01, Vol. 01.

ARNOLD, R. Douglas. *The Logic of Congressional Action*. Yale University Press, 1990.

ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESPÍRITO SANTO (2009). *Regimento Interno – Resolução 2700, de 15 de julho de 2009*. Vitória.

ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESPÍRITO SANTO (2011a). *Site*. <<<http://www.al.es.gov.br/portal/>>> Acessado em abril de 2011.

ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESPÍRITO SANTO. (2011b) *Projeto de Resolução Nº 53/2003*.

<<[http://www.al.es.gov.br/portal/legislativo/consulta\\_proposicao.cfm?btnProcedimento=buscar&Id\\_proposicao=7787](http://www.al.es.gov.br/portal/legislativo/consulta_proposicao.cfm?btnProcedimento=buscar&Id_proposicao=7787)>> Acessado em abril de 2011.

CARVALHO, Nelson Rojas. (2003) *E No Início Eram As Bases: Geografia Política Do Voto E Comportamento Legislativo No Brasil*. Rio De Janeiro: Revan.

CERVI, Emerson Urizzi. (2003) *Produção Legislativa e Conexão Eleitoral na Assembleia Legislativa do Paraná*. **Revista Sociologia Política**, Curitiba, v. 17, n. 32, p. 159-177, fev. 2009

D'ÁVILA, Paulo; JORGE, Vladimir; LIMA, Paulo Cesar. (2010) *Produção Legislativa e Intermediação de Interesses na Câmara Municipal do Rio de Janeiro*. Recife: 7º Encontro da ABCP.



DOMINGUES, Mauro Petersem. (1997) *Assembleia Legislativa do Espírito Santo: Organização Interna e Produção Legal (1991-1994)*. Rio de Janeiro: Iuperj. (Dissertação de Mestrado em Ciência Política)

\_\_\_\_\_. (2001) *Espírito Santo: Produção Legal e Relações entre os Poderes Executivo e Legislativo entre 1995 e 1998*. In: SANTOS, Fabiano. (Org.) *O Poder Legislativo nos Estados: Diversidade e Convergência*. Rio de Janeiro: FGV.

HALL, Petter e TAYLOR, Rosemary. (2003) *As Três Versões do Neoinstitucionalismo*. Revista **Lua Nova**, nº 58.

FIGUEIREDO, Argelina & LIMONGI, Fernando. (1994) *O processo legislativo e a produção legal no Congresso pós-constituente*. **Novos Estudos**: Cebrap, nº 38, 1994.

\_\_\_\_\_. (1999) *Executivo E Legislativo Na Nova Ordem Constitucional*. Rio De Janeiro: FGV.

\_\_\_\_\_. (2002) *Incentivos Eleitorais, Partidos E Política Orçamentária*. **DADOS: Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, Vol. 45, nº 2, pp. 303-344.

MAINWARING, Scott. *Sistemas Partidários em novas Democracias: o caso do Brasil*. 2001.

MAYHEW, David. (1974) *Congress: The Electoral Connection*. New Haven: Yale University Press.

LAGO, Ivann Carlos. (2010) *Conexão Eleitoral: Geografia do voto, comportamento parlamentar e reeleição entre os deputados federais do Sul do Brasil / 1998-2006*. Florianópolis: UFSC. (Tese de Doutorado)

LIMONGI, Fernando. (1994) *O Novo Institucionalismo e os Estudos Legislativos: A Literatura Norte Americana Recente*. **BIB**, Rio de Janeiro, nº 37, 1º semestre de 1994, pp. 3-37.

PEREIRA, André Ricardo. (2001) *Sob a ótica da Delegação: Governadores e Assembléias no Brasil Pós-1989*. In: SANTOS, Fabiano. (Org.) *O Poder Legislativo nos Estados: Diversidade e Convergência*. Rio de Janeiro: FGV.

PEREIRA, Carlos; MUELLER, Bernardo. (2000) *Uma teoria da preponderância do Poder Executivo: o sistema de comissões no Legislativo brasileiro*. **Rev. bras. Ci. Soc.** São Paulo, Vol. 15, nº 43.

PEREIRA, Carlos e RENNO, Lucio. (2007) *O que é que o reeleito tem? O retorno: o esboço de uma teoria da reeleição no Brasil*. **Revista de Economia Política**, dez., vol. 27, nº. 4: 664-683.

RICCI, Paolo. (2003) *O Conteúdo da Produção Legislativa Brasileira: Leis Nacionais ou Políticas Paroquiais?* **Dados: Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, Vol. 46, nº 4, pp. 699 a 734.

SANTOS, Fabiano. (Org.) (2001) *O Poder Legislativo nos Estados: Diversidade e Convergência*. Rio de Janeiro: FGV.

SIMÕES, Jessica Kamille Cruz. (2011) *Assembleia Legislativa do Espírito Santo: Avaliação das Indicações no ano de 2007*. Vitória: UFES (Monografia).

TOMIO, Fabrício Ricardo de L. e RICCI, Paolo. (2008) *Conexão eleitoral, processo legislativo e estratégias parlamentares nas Assembleias Legislativas Estaduais*. Campinas: 6º Encontro da ABCP.

\_\_\_\_\_. (2010) *Instituições e decisões: estudo comparativo do processo legislativo nas Assembleias Estaduais*. Recife: 7º Encontro da ABCP.

TSEBELIS, George. (1998) *Jogos Ocultos: Escolha Racional no Campo da Política Comparada*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo.

## APÊNDICE I – VALORES DO ÍNDICE DE NER PARA ELEIÇÕES DE 1998

Deputado	NER
Antonio Cavalieri	1,08
Avílio Machado	1,34
Benedito Enéas	1,81
Camillo Araújo	1,51
Cláudio Vereza	1,30
Enivaldo dos Anjos	1,88
Eval Galazi	1,77
Fátima Couzi	1,99
Geraldo Martins	1,42
Gil Furieri	1,38
Gilsinho Lopes	1,33
Gilson Amaro	2,78
Gilson Gomes	2,08
Gumercendo Vinand	1,26
José Esmeraldo	1,19
José Gotardo	3,70
José Ramos	1,38
José Tasso	2,52
Juca Alves	2,56
Juca Gama	1,20
Lelo Coimbra	1,10
Luiz Carlos Moreira	1,12
Luiz Pereira	1,42
Marcos Gazini	2,23
Marcos Madureira	4,56
Mateus Vasconcelos	1,11
Max Filho	1,18
Nasser Youssef	1,30
Nonô Lube	1,16
Paulo Loureiro	1,10
Robson Neves	3,39
Sérgio Borges	2,01
Toninho de Freitas	1,13
Wilson Japonês	1,76

Fonte: Banco de dados próprio, construído a partir do site do TRE- ES (2014).

## APÊNDICE II – VALORES DO ÍNDICE DE NER PARA ELEIÇÕES DE 2002

Deputado	NER
Anselmo Tose	1,63
Brice Bragato	1,88
Cabo Elson	2,61
Carloso Casteglione	1,22
César Colnaghi	3,52
Cláudio Thiago	1,82
Claudio Vereza	1,46
Délio Iglesias	2,24
Edson Vargas	2,26
Euclerio Sampaio	1,29
Fátima Couzi	2,3
Geovani Silva	1,59
Gilson Amaro	3,55
Gilson Gomes	2,6
Graciano Espíndula	1,23
Helder Salomão	1,09
Heraldo Musso	1,22
Janete De Sá	1,16
José Carlos Gratz	2,3
José Esmeraldo	1,3
Jose Ramos	1,28
Jose Tasso de Andrade	2,89
Jurandy Loureiro	1,62
Luiz Carlos Moreira	1,55
Luzia Toledo	3,58
Marcelo Santos	1,19
Marcos Gazzini	2,24
Mariazinha Vellozo Lucas	1,45
Neto Barros	2,1
Paulo Foletto	1,31
Reginaldo De Almeida	1,64
Robson Vaillant	1,97
Rudinho de Souza	3,25
Sérgio Borges	2,83
Sueli Vidigal	1,11
Toninho Freitas	1,25

Fonte: Banco de dados próprio, construído a partir do site do TRE- ES (2014).

## APÊNDICE III – VALORES DO ÍNDICE DE NER PARA ELEIÇÕES DE 2006

Deputado	NER
Aparecida Denadai	1,35
Ataydes Armani	1,66
Cacau Lorenzoni	1,92
Carlos Casteglione	2,37
César Conalgo	4,31
Claudio Vereza	1,47
Da Vitoria	2,77
Dary Pagung	1,37
Doutor Hércules	1,16
Doutor Wolmar	1,13
Elcio Alvares	1,49
Elion Vargas	1,48
Euclerio Sampaio	1,73
Freitas	1,79
Giuliano Dos Anjos	2,35
Givaldo Vieira	1,22
Janete De Sá	2,3
Jardel dos Idosos	1,06
Luciano Pereira	1,27
Luiz Carlos Moreira	3,04
Luzia Toledo	5,78
Marcelo Coelho	2
Marcelo Santos	2,03
Paulo Foletto	1,53
Paulo Roberto	1,25
Rafael Favatto	1,21
Reginaldo De Almeida	1,94
Robson Vaillant	2,7
Rodrigo Chamoun	1,24
Sérgio Borges	4,9
Theodorico Ferraço	2,06
Valter de Paula	1,19
Vandinho Leite	1,16
Wanildo Sarnaglia	1,12

Fonte: Banco de dados próprio, construído a partir do site do TRE- ES (2014).

## ANEXO I – MAPA DA DIVISÃO REGIONAL DO ESPÍRITO SANTO

